

Camino al Bicentenario

Propuestas

para Chile

Concurso Políticas Públicas / 2008



Camino al Bicentenario
**Propuestas
para Chile**

Concurso Políticas Públicas / **2008**



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



CAMARA
DE DIPUTADOS
CHILE



Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

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° 176347
Derechos reservados
I.S.B.N. 978-956-14-1035-0

Primera edición
500 ej.

Edición general:
Ignacio Irrarrázaval, Elena Puga,
María de los Ángeles Morandé, María José López

Corrección de estilos:
María Elisa Tonkin

Diseño:
Diseño Corporativo UC
Impresor: Andros Impresores

C.I.P. - Pontificia Universidad Católica de Chile
Camino al Bicentenario
Propuestas para Chile.
2008

Camino al Bicentenario

Propuestas para Chile

Concurso Políticas Públicas / **2008**

“Además de educar e investigar, debemos proponernos como otra tarea central, el ser actores relevantes en el desarrollo integral de la sociedad chilena, aportando conocimientos al estudio de los programas sociales, económicos y culturales que impactan en el desarrollo y bienestar de una región o del país”.

*Pedro Pablo Rosso, Rector de la UC
en la inauguración el año académico 2008.*

Presentación

Al cumplirse 120 años de la Universidad Católica, el Rector Pedro Pablo Rosso ha invitado a la comunidad académica a contribuir al desarrollo integral de la sociedad chilena, aplicando los conocimientos que genera la investigación a la solución de los problemas sociales, económicos y culturales del país, consolidando como tercera misión de la UC su vinculación con la sociedad en la construcción de un país más próspero, más justo y solidario.

En esta nueva etapa y de cara a los retos que enfrentamos hacia el Bicentenario, el Concurso de Políticas Públicas en su tercera versión, se hace cargo de este mandato y pretende dar respuesta a estos desafíos desde la contribución del mundo académico al diseño de las políticas públicas, a partir de un enriquecedor ejercicio interdisciplinario de intercambio entre los académicos y los tomadores de decisiones del país.

Fundamental ha sido la contribución de las instituciones que patrocinan este concurso; el Ministerio Secretaría General de la Presidencia y la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo dependiente del Ministerio del Interior, las cuales no sólo aportaron recursos económicos para los investigadores, sino que actuaron como contrapartes técnicas durante el proceso de elaboración de las propuestas. Así también la Cámara de Diputados y la Biblioteca del Congreso Nacional, a través de sus asesores parlamentarios asesoraron a los equipos aportando criterios de aplicación práctica en cada uno de los ámbitos.

Las propuestas que aquí se presentan abarcan una amplia diversidad temática; rescatando la importancia de las estrategias de prevención temprana para programas de seguridad ciudadana, proponiendo nuevas ideas para focalizar el rol del Estado en la capacitación laboral y para potenciar a los microempresarios y sus negocios, contribuyendo con nuevas dimensiones para el modelo de asignación financiera en la atención primaria en salud, innovando en materia de políticas de habitabilidad y de recuperación de barrios deteriorados, incorporando la interculturalidad a la planificación comunal, construyendo nuevos métodos de información para los padres acerca de los colegios para sus hijos, diseñando modelos de certificación de programas sociales e introduciendo nuevos indicadores de vulnerabilidad en la medición de la pobreza.

“Camino al Bicentenario Propuestas para Chile” es fruto del esfuerzo que ha realizado un grupo de académicos durante el año 2008 y pretende ser un aporte a la formulación de mejores políticas públicas para nuestro país.

FRANCISCA ALESSANDRI COHN

Vicerrectora de Comunicaciones y Asuntos Públicos
Pontificia Universidad Católica de Chile

Prólogo

Por largo tiempo existió un cierto divorcio en las ciencias sociales entre sus campos propios de referencia (sociología, antropología, ciencia política) y las políticas públicas, entendidas como las acciones que despliega un Gobierno en distintas áreas para promover el desarrollo de una determinada comunidad nacional. A menudo, en algunas escuelas de pensamiento, las políticas públicas son vistas como la esfera propia de los “técnicos” o *decision makers* –según la literatura anglosajona– que no debiera verse contaminada con la elaboración de más largo aliento de las ciencias humanas. Sin embargo, esta dicotomía ha empezado a cambiar en los últimos años. Tanto los dominios del Estado como sus políticas públicas asociadas, cada vez concitan el interés no sólo de los estamentos políticos sino que de un amplio abanico de actores que buscan hacer oír su voz en una amplia gama de materias: desde la relevancia de los planes reguladores de la distintas comunas, la instalación de plantas de tratamiento de aguas, los asuntos medioambientales vinculados a la instalación de centrales hidroeléctricas; los cambios referidos a los sistemas educacionales, en lo tocante a su regulación y calidad, etc. De esta manera, se reúnen en la formulación de un conjunto de políticas actores y expresiones sociales muy variadas, que conforman un abigarrado panorama: grupos de presión medioambientales, organizaciones no gubernamentales del más diverso tenor, organizaciones comunitarias y entidades profesionales como organizaciones gremiales variadas, por sólo mencionar algunas.

Lo descrito, replantea, entonces la percepción de que las políticas públicas sean un mundo aparte de las preocupaciones de las ciencias humanas. Si bien, no está en discusión que cada disciplina tiene su propio status así como programas de investigación que no tengan un sentido instrumental inmediato, sí resulta cada día más relevante que exista una mutua relación y vasos comunicantes entre el “saber hacer” técnico de los gobiernos y la fundamentación o las propuestas que vengan desde el mundo de las ciencias humanas en general. Ello porque las políticas públicas precisan de grados cada vez más sofisticados de conocimiento sobre la sociedad en la cual operan y también porque las políticas involucran una intervención en la sociedad; aspecto que sólo puede ser comprendido con seriedad en función de la “caja de herramientas” que posee el análisis social de cualquier disciplina de las ciencias sociales.

La democracia requiere, entonces, de actores sociales bien dotados de información y conocimiento; el Estado requiere formular las mejores políticas y generar vínculos de intercambios permanentes con la sociedad. En esta

trama valoramos el camino que ha iniciado la Universidad Católica, la que por medio de concursos logra concitar el respaldo del mundo académico cada vez más dispuesto a estimular el diálogo con los gobiernos y contribuir a ampliar el horizonte de las políticas para tener una vida mejor.

PAULO HIDALGO

Director División de Estudios
Ministerio Secretaría General de la Presidencia

Introducción

En su tercera versión, el Concurso de Políticas Públicas coincidió con un hecho de particular relevancia para la Universidad, el que sin duda tiene una estrecha relación con los objetivos que se propuso desde sus inicios esta iniciativa.

El año 2008, el Rector invitó a la comunidad académica a avanzar decididamente en la construcción del próximo gran capítulo en la historia de nuestra Universidad, que simbolizó en el concepto tercera misión. En efecto, durante sus primeros cincuenta años, la UC se dedicó fundamentalmente a la formación de profesionales, representando su larga etapa de universidad docente. A partir de la década de los cuarenta, contrató los primeros investigadores para impulsar el desarrollo de un amplio arco de disciplinas, optando por el modelo institucional que hoy se denomina universidad de investigación.

Así también a lo largo de su historia, nuestra Universidad ha buscado distintas formas de proyectarse a la sociedad, a través de lo que tradicionalmente se ha denominado como extensión. En la actualidad, el nuevo desafío es no sólo educar (primera misión), e investigar (segunda misión), sino ser un actor relevante en el desarrollo integral de la sociedad, aplicando los conocimientos que genera la investigación, a la solución de los problemas sociales, económicos y culturales del país.

Para formular esta nueva misión, la UC ha venido analizando profundamente su quehacer. Producto de esta reflexión, se incorpora un nuevo componente en la definición de excelencia académica, que dice relación con la capacidad que tenga la Universidad de vincularse con la sociedad. En razón de lo anterior, una de sus líneas estratégicas consiste en establecer un activo diálogo con la sociedad y al interior de la Universidad que contribuya a mejorar la vinculación con instancias sociales, políticas, eclesiales, e intelectuales que lideran al país, reforzando la cohesión de la comunidad universitaria en torno a sus valores y tradiciones.

A partir de lo anterior, la tercera misión está asociada a un proceso en que la comunidad académica asume la responsabilidad que le cabe a la Universidad en la construcción de la sociedad, constituyéndose en palabras de San Alberto Hurtado, en un “cerebro” al servicio del país que enseña, investiga y discute todo asunto público que dice relación con el bien común. Se suma a lo anterior la capacidad que desarrolle de gestionar un diálogo activo con los agentes que lideran el desarrollo del país.

En este sentido, un importante componente de la tercera misión, que no había sido expresamente considerado en formulaciones previas, es que el diálogo

que buscamos sostener con la sociedad es bidireccional, es decir, se trata de sumar a la ya tradicional extensión universitaria, el desafío de interactuar con los principales actores públicos y privados del país, en función de los desafíos que involucra el desarrollo integral de la sociedad.

Las tareas que en esta materia se vislumbran por delante son múltiples, aún cuando existen numerosas acciones de vinculación con la sociedad en la Universidad. Dentro de éstas, cabe mencionar a lo menos dos que guardan estrecha relación con el esfuerzo contenido en este libro: la necesidad de generar incentivos y formalizar los respectivos reconocimientos para las unidades académicas, docentes y estudiantes que participan en iniciativas vinculadas a la tercera misión; y la importancia de mantener a la comunidad académica permanentemente vinculada con líderes sociales, políticos y eclesiales nacionales, y de esta manera identificar los nichos en que la UC puede aportar al desarrollo del país.

En esta línea surge el Concurso de Políticas Públicas, cuyo objetivo es fomentar la participación de la UC en la discusión de las políticas públicas, a través de investigaciones orientadas a la formulación de propuestas, que en el proceso son analizadas con contrapartes técnicas de agencias públicas y privadas que tienen la responsabilidad de diseñar, legislar y/o ejecutarlas. De esta manera, y en sus tres años de existencia, dicho concurso se ha consolidado como una instancia de diálogo e intercambio de conocimientos entre la academia y el mundo público.

Con el propósito de vincular investigación aplicada a la agenda pública nacional, se convoca a equipos multidisciplinarios que complementen enfoques y experiencias para resolver problemas complejos de política pública. En este sentido, la iniciativa está abierta a académicos con investigaciones previas sobre el tema que postulan, de tal forma de concentrar su aporte en el desarrollo de alternativas que permitan mejorar el diseño y/o la gestión de alguna política pública específica.

El Concurso de Políticas Públicas es una iniciativa de la Pontificia Universidad Católica de Chile, que en su tercera versión, contó con el valioso apoyo del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, la Cámara de Diputados y la Biblioteca del Congreso Nacional, cuyas contrapartes acompañaron en sucesivos talleres de trabajo a los diez equipos de académicos que presentan en este libro los resultados de su investigación.

El presente libro contiene las diez propuestas elaboradas en el Concurso, las que en términos generales pueden agruparse en siete grandes temas:

En el tema laboral, Marcos Singer y equipo proponen nuevas ideas para focalizar el rol del Estado en la capacitación, valorando la efectividad que ha tenido la franquicia tributaria en esta materia y cuestionando el bono individual para trabajadores propuesto por el Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad

en agosto de 2008. Asimismo, investigadores coordinados por el profesor Jorge Herrera, idearon un modelo de indicadores para clasificar y dar seguimiento a microempresarios, de tal modo de potenciar su quehacer a través de diferentes programas sociales.

En el área de seguridad ciudadana, el equipo liderado por Catalina Allende realizó una evaluación del Programa 24 Horas que ejecuta Carabineros en coordinación con algunos municipios del país, proponiendo en un rico intercambio con los ejecutores de esta política, la focalización de dicho programa en estrategias de prevención temprana para menores en riesgo delictual.

En materia de salud, Joaquín Montero y sus coinvestigadores, propone un nuevo cálculo para la asignación financiera en atención primaria de salud per cápita, considerando nuevas variables sociodemográficas y epidemiológicas, en concordancia con los datos de la red de consultorios Ancora UC, confirmando los estudios de costeo que ha realizado la Asociación Chilena de Municipalidades al respecto.

En el tema de educación, Francisco Gallego y equipo desarrollaron una propuesta de cartillas de información sobre resultados educativos para padres y apoderados de alumnos del sistema municipal y particular subvencionado chileno. Esta propuesta testeada en terreno con padres de menores en vulnerabilidad social es consistente con la discusión actual sobre la calidad de la educación, buscando involucrar mayormente a los padres en dicho proceso.

En el ánimo de construir ciudades menos segregadas y de elevar la calidad de vida de la población en sus barrios y viviendas, se elaboraron dos propuestas. Por una parte el profesor Sabatini y su equipo, proponen aprovechar el potencial de la infraestructura pública de línea en las ciudades para la recuperación de barrios vulnerables mediante la coordinación institucional de los actores en juego, en el contexto de conflictos que se han producido en algunos sectores de nuestras ciudades por la construcción de obras públicas. Por otro lado, Renato D'Alençon y sus investigadores elaboraron una serie de parámetros de habitabilidad para viviendas sociales formales e informales, poniendo énfasis en la calidad de la vivienda, más allá del concepto de confort e incorporando nuevos elementos relativos a los condicionantes de la salud y hábitos de habitabilidad en la población.

En materia de desarrollo local los profesores de la Sede de Villarrica de nuestra Universidad guiados por Francisca de la Maza, proponen incorporar la participación intercultural a los instrumentos de planificación comunal de la Araucanía, en base a la experiencia y potencialidades existentes en las comunas de la región.

Finalmente, en relación a los temas de protección social se presentan también dos propuestas. La profesora Teresa Matus junto a otros investigadores del Centro de Estudios de Emprendimientos Solidarios UC diseñaron un modelo de certificación de calidad para programas sociales, con el objetivo de aumentar la eficiencia de las intervenciones, y contar con estándares que permitan su mejoramiento continuo así como proveer de información para la toma de decisiones gubernamentales al respecto. En esta materia también, el profesor Carlos Rodríguez y su equipo presentaron un nuevo modelo de cálculo del puntaje de la actual Ficha de Protección Social, introduciendo la volatilidad del ingreso como nueva dimensión de la vulnerabilidad de los hogares para la medición de la pobreza.

Las diez propuestas que aquí se presentan pretenden ser un aporte concreto en la fase de diseño, implementación o evaluación de distintas políticas públicas, contribuyendo desde el conocimiento académico a construir un país más justo y más próspero para el Bicentenario.

IGNACIO IRARRÁZAVAL

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

La Dirección de Asuntos Públicos de la Pontificia Universidad Católica de Chile agradece muy sinceramente a las siguientes personas, el apoyo prestado a esta iniciativa:

Subsecretaría Desarrollo Regional y Administrativo

Claudia Serrano, *Subsecretaria*

Ignacia Fernández, *Jefa División de Políticas y Estudios*

Patricio Escobar, *Jefe Departamento Estudios y Evaluación*

Pilar Frascarolo, *División de Políticas y Estudios*

Luciano Ortiz, *División de Políticas y Estudios*

Carlos Caro, *ex profesional División de Políticas y Estudios*

Carlos Haefner, *Jefe Departamento Desarrollo Municipal*

Marcelo Rojas, *División Municipalidades*

Montserrat Villarroel, *División Municipalidades*

Ministerio Secretaría General de la Presidencia

Edgardo Riveros, *Subsecretario*

Paulo Hidalgo, *Jefe División Estudios*

Ernesto Águila, *ex Jefe División Estudios*

Daniela Moreno, *Coordinadora División Estudios*

Jaime Ruiz Tagle, *Analista División Estudios*

Ignacio Ballbontin, *Analista División Estudios*

Viviana Cáceres, *Analista División Estudios*

Sergio Contreras, *Analista División Estudios*

Victor Contreras, *Analista División Estudios*

Hernán Frigolett, *Analista División Estudios*

Biblioteca del Congreso Nacional

Soledad Ferreira, *Directora BCN*

Isabel Millán, *Jefa Departamento Servicios Legislativos y Documentales / Coordinadora General, Asesoría Parlamentaria BCN*

Irina Aguayo, *Analista Área Políticas Sociales, Asesoría Parlamentaria BCN*

Paula Baeza, *Coordinadora Área Políticas Sociales, Asesoría Parlamentaria BCN*

Iván Couso, *Analista Área Recursos Naturales, Ciencia, Tecnología e Industria, Asesoría Parlamentaria BCN*

Gabriela Dazarola, *Analista Área Gobierno y Economía, Asesoría Parlamentaria BCN*

Verónica de la Paz, *Analista Área Políticas
Sociales, Asesoría Parlamentaria BCN*

Guillermo Fernández, *Analista Área Gobierno y
Economía, Asesoría Parlamentaria BCN*

Eduardo Goldstein, *Analista Área Políticas
Sociales, Asesoría Parlamentaria BCN*

Francisca Greene, *Analista Área Políticas
Sociales, Asesoría Parlamentaria BCN*

Verónica Kulczewski, *Coordinadora Área Recursos
Naturales, Ciencia, Tecnología e Industria, Asesoría
Parlamentaria BCN*

Maria Pilar Lampert, *Analista Área Políticas
Sociales, Asesoría Parlamentaria BCN*

Maria Soledad Larenas, *Coordinadora Área Gobierno y
Economía, Asesoría Parlamentaria BCN*

Fernanda Maldonado, *Analista Área Gobierno y
Economía, Asesoría Parlamentaria BCN*

Nicolás Martínez, *Analista Área Políticas
Sociales, Asesoría Parlamentaria BCNw*

Índice

I. Propuesta para clasificar y hacer seguimiento a beneficiarios de programas de apoyo a la microempresa Jorge Herrera - Luz Cereceda - Álvaro Gutiérrez Mariana Jordán - María José Vergara	21
II. Programa 24 Horas: evaluación de una estrategia de seguridad pública Catalina Allende - Eduardo Valenzuela	43
III. Análisis del modelo de asignación financiera en la Atención Primaria chilena: pertinencia del per-cápita actual y uso de variables en su cálculo para asegurar concordancia entre la situación epidemiológica actual y el modelo de atención Joaquín Montero - Fernando Poblete Aristides Torche - Verónica Vargas	73
IV. Focalización del rol del Estado en la capacitación Marcos Singer - Ricardo Guzmán	95
V. Aprovechar el potencial gentrificador de la infraestructura urbana de línea para la renovación y reactivación de barrios vulnerables mediante coordinación intersectorial Francisco Sabatini - Luis Rizzi - Gonzalo Cubillos Alejandro Aravena - Isabel Brain - Pía Mora	123
VI. Propuesta para incorporar la participación intercultural en los Planes de Desarrollo Comunal de la Región de la Araucanía Francisca de la Maza - María Sylvia Campos Patricia Vega - Tomás Gaete	155
VII. El rol de la información en la educación: cartillas de información sobre indicadores de resultados educativos de establecimientos educacionales subvencionados a padres y apoderados Francisco Gallego - Catalina Cortés Francisco Lagos - Yael Stekel	191

VIII. Innovar en calidad: construcción de un modelo de certificación de calidad para programas sociales	
Teresa Matus - Alicia Razeto - Regina Funk - Ana María Haz	227
IX. Parámetros y estándares de habitabilidad: calidad en la vivienda, el entorno inmediato y el conjunto habitacional	
Renato D'Alençon - Catalina Justiniano Francisca Márquez - Claudia Valderrama	271
X. Identificación y caracterización de poblaciones vulnerables: elementos para la introducción del riesgo	
Carlos Rodríguez - Patricio Domínguez Eduardo Undurraga - José Ramón Zubizarreta	305

Propuesta para clasificar y hacer seguimiento a beneficiarios de programas de apoyo a la microempresa¹

INVESTIGADORES

JORGE HERRERA

Académico Escuela de Administración UC

LUZ CERECEDA

Académica Instituto de Sociología UC

ÁLVARO GUTIÉRREZ

Investigador Programa de Políticas Públicas UC

MARIANA JORDÁN

Investigadora Programa de Políticas Públicas UC

MARÍA JOSÉ VERGARA

Investigadora Programa de Políticas Públicas UC

Resumen

El presente trabajo constituye una síntesis de una propuesta orientada a clasificar y hacer seguimiento a empresarios que tienen una microempresa y que participan de programas de apoyo dirigidos hacia ésta. El artículo concluye que la microempresa en Chile representa una importante cantidad de empresas y de empleo para el país, sin embargo, el porcentaje de la apropiación de la riqueza que se genera es sólo de un 5%, razón por la cual, a nivel público y privado han aumentado los programas y fondos disponibles para dar cobertura y apoyo para este sector de la economía.

La investigación va en la dirección de clasificar la pertinencia de esos apoyos. Para lo anterior se propone clasificar a la diversidad de microempresas que participan de estos programas según su ubicación respecto a dos varia-

¹ Este trabajo es resultado de una iniciativa conjunta de la Pontificia Universidad Católica de Chile, el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, la Biblioteca del Congreso Nacional y la Cámara de Diputados.

bles fundamentales para el éxito de cualquier empresa: el dinamismo del empresario y la solidez de su negocio. Para medir dichas variables, se validaron mediante aplicaciones de campo y análisis estadísticos, dos instrumentos que permiten estimar falencias y áreas en las que eventualmente requiere apoyo un microempresario, tanto en la fase de entrada a un programa como en su salida, pudiendo conocer logros o avances alcanzados en fases intermedias. La clasificación mediante estos instrumentos permitiría posicionar a los empresarios y sus microempresas en uno de los cuatro cuadrantes, lo cual sería de utilidad para dar cuenta de los avances de los beneficiarios de estos programas de apoyo durante un tiempo determinado.

El equipo investigador propone dos estrategias de implementación para este estudio: una aplicación de los instrumentos a nivel país aplicado a todas las microempresas que participen de programas públicos dirigidos al desarrollo de éstas, de manera de contar con información agregada; y aplicaciones a nivel de programas públicos o privados que entregan algún tipo de apoyo a la microempresa y que les interese verificar el avance de sus beneficiarios en sus negocios. Se quiere constatar que si bien estos instrumentos fueron validados, se puede seguir trabajando y son sujetos a mejoras. El impacto que puede tener esta propuesta se dirige hacia la creación de nuevos programas de apoyo a la microempresa que aborden espacios que no estaban siendo alcanzados y contribuir a la focalización de los recursos que entrega cada programa y la efectividad en los plazos y apoyos que éstos brindan.

Antecedentes

Actualmente existe un consenso general en la necesidad de focalizar los programas públicos de fomento productivo hacia la pequeña y mediana empresa por ser éstas las que aportan una mayor cantidad de empleo al país, y al mismo tiempo, por tener muy baja productividad. En Chile la microempresa, tanto formal como informal, representa el 91% del total de empresas y el 46% de la población económicamente activa trabaja en una de ellas, mientras que sólo aportan con el 5,16% de las ventas totales del país.

La definición consensuada de microempresa que existe actualmente –ventas anuales netas de IVA menores a 2.400 UF o menos de diez trabajadores– permite que bajo un mismo concepto, se clasifiquen realidades muy distintas, con necesidades, problemas y soluciones completamente diferentes para cada una. Esto hace que surjan iniciativas de apoyo hacia la microempresa desde diversos organismos, tanto públicos como privados, con el fin de responder de mejor manera a esta realidad.

Sólo en el sector público, existen varios organismos como SENCE, CORFO, SERCOTEC, INDAP, FOSIS, SERNATUR, SERNAPECA, PROCHI-

LE, entre otros, que tienen dentro de sus líneas de trabajo un especial interés en apoyar a la microempresa. En la provincia de Santiago, por ejemplo, la oferta disponible de programas para algún tipo de apoyo a la microempresa es de treinta y tres alternativas. Casi la mitad de los programas gubernamentales disponibles en el área de fomento productivo están enfocados a la microempresa o pueden ser accesibles para éstas.

TABLA 1 Instituciones públicas que ofrecen programas de apoyo a la microempresa y no microempresa en la provincia de Santiago

Servicio	Programa Apoyo	
	Emprendimiento no micro	Microempresa
INDAP	2	14
SERCOTEC	5	13
FOSIS		3
CONADI		1
CORFO	23	1
BANCO ESTADO		1
FIA	5	
Total	35	33
Porcentaje	51%	49%

Fuente: Intendencia Metropolitana, 2008.

Los agentes privados y el sector sin fines de lucro forman también un creciente e importante pilar en la estructura que apoya a la microempresa. Sólo en el sector de las microfinanzas, que es uno de los más desarrollados y extendidos en este rubro, se pueden identificar veinticuatro instituciones que forman la red de microfinanzas en Chile, siendo sólo cuatro de ellas instituciones públicas.² Fundaciones como Simón de Cirene, Acción Emprendedora, Fundación Rodelillo, junto a otras muchas que han surgido como iniciativas privadas, aportan día a día con diversos programas y nuevas metodologías al mundo de la microempresa, convencidos del gran impacto que esto puede llegar a tener en el desarrollo de las personas, sus familias y el país.

La importancia que ha tomado la microempresa y la preocupación por parte del gobierno hacia ella, se puede reflejar, tanto en el incremento de los recursos destinados a este sector, como en la focalización de éstos. El monto total de recursos destinados a fomento productivo no reembolsable creció entre 1990 y el 2002 en un 188,1% mientras que el porcentaje de recursos destinados al fomento de la micro y pequeña empresa aumentó desde un 4,3% en 1990, a un 39,8% el 2004.

² Fuente: Red de desarrollo de las microfinanzas en Chile. Asociación Gremial.

TABLA 2 Recursos públicos no reembolsables destinados a fomento productivo

Año	Micro y Pequeña	Mediana y Grande	s/i	Total (MM\$ del 2003)
1990	4,3%	90,4%	5,3%	111.844
2001	29,1%	58,0%	12,9%	300.873
2002	34,9%	52,5%	12,6%	322.218
2003	39,6%	47,2%	13,2%	318.025
2004	39,8%	45,5%	14,7%	282.300

Fuente: Programa Chile Emprende del Gobierno de Chile, 2005.

Dada esta realidad, se torna cada vez más evidente la necesidad de focalizar de mejor manera los recursos, ser más eficiente en el uso de ellos e innovar en estrategias y metodologías de inversión, detectar mejores prácticas y obtener resultados más efectivos.

Actualmente no existe una metodología unificada y validada que clasifique los distintos tipos de microempresa según las necesidades que éstas puedan tener y entregar así un apoyo más focalizado. Tampoco se hace un seguimiento continuo de éstas para poder evaluar si los apoyos entregados están siendo efectivos o no. La falta de información hace que sea difícil evaluar si se está entregando un buen apoyo.

De un total de trece programas considerados en el presente estudio, cinco reconocieron no realizar mediciones de logros en las microempresas que asisten, debido a que no cuentan con el personal para ello, como tampoco cuentan con una metodología ni los recursos necesarios para realizarlas. Y de las restantes ocho que sí realizan mediciones de logros, sólo una de ellas lo hace de manera regular y sistemática de manera de mensurar el impacto y avances fruto de su intervención en las microempresas que apoyan.

A raíz de esto se propone desarrollar un instrumento que permita en forma simple y con bajo costo, clasificar y medir el estado de la microempresa que está recibiendo apoyo, ya sea del gobierno u otro tipo de instituciones. Dicho instrumento permitirá tener mayor claridad de las potencialidades y carencias de los empresarios y de las microempresas, además de una definición más precisa, respecto de cuáles son sus necesidades al momento de integrarse en alguno de estos programas. Al ser aplicado con periodicidad, un instrumento como el propuesto, permitiría observar su evolución y constatar si los apoyos están siendo efectivos. Al ser utilizado por distintas instituciones, dicho instrumento permitiría también, comparar la evolución de las distintas microempresas dentro de un universo mayor, pudiendo identificarse las mejores prácticas para determinados tipos de microempresa y comparar el desempeño de los distintos tipos de apoyo.

Propuesta

Se propone desarrollar un set de indicadores que permita clasificar las microempresas según dos ejes principales: el empresario y su negocio. A partir de esta clasificación se pretende definir cuáles son las necesidades de apoyo que éstas requieren para lograr desarrollarse como empresas exitosas. A la vez se propone una estrategia de implementación del instrumento que permita realizar un seguimiento al conjunto de las microempresas y evaluar su evolución.

Objetivos de la propuesta

- Desarrollar un set de indicadores estándar que permita clasificar y segmentar las microempresas según dos ejes principales: la habilidad empresarial individual del empresario y la gestión y oportunidad de negocio.
- Determinar qué tipo de apoyo requieren según las necesidades de la microempresa y con ello, focalizar de mejor manera los recursos.
- A partir de la aplicación de los instrumentos en forma regular y sistemática, conocer la evolución de la microempresa e identificar mejores prácticas según el segmento o condición en que se encuentran las microempresas.
- Contar con información de base (*benchmark*) que permita evaluar en forma estandarizada, la evolución de la microempresa.
- Levantar información para caracterizar y analizar la situación de la microempresa a nivel país y a nivel de programa.

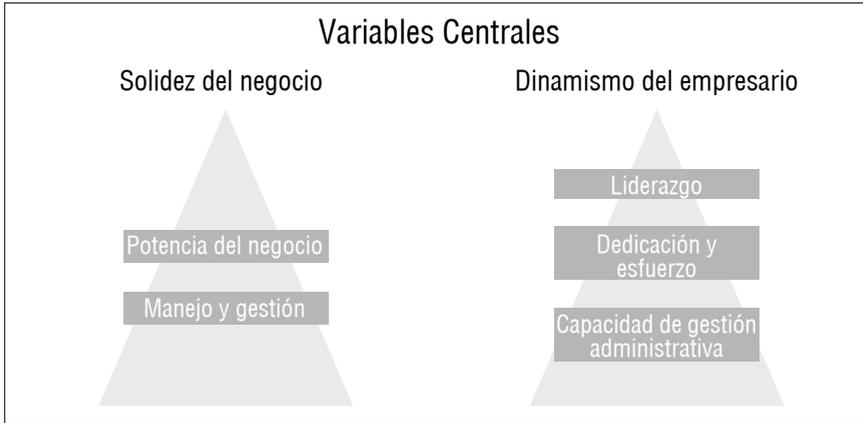
Modelo propuesto de clasificación

El modelo, basado en las teorías de Amar Bhidé (2000), Timmons (2004), Lussier (2005), Kotter (2001) y otros, se funda en el hecho de que en una empresa exitosa existen dos variables claves que se conjugan: el empresario y el negocio. De esta forma, el modelo define como factores claves el “dinamismo del empresario” por una parte, y la “solidez del negocio” por otra, ambos como sus ejes claves.

La variable dinamismo del empresario tiene relación con las características que debe tener la persona para lograr un negocio dinámico. Éstas se pueden subdividir en tres grandes áreas: liderazgo, dedicación y esfuerzo, y capacidad de gestión administrativa.

La variable solidez del negocio tiene relación con las características propias que debe tener éste para lograr ser dinámico. Ellas se pueden subdividir, a su vez, en dos grandes áreas: el potencial del negocio y la forma en que éste se administra y gestiona.

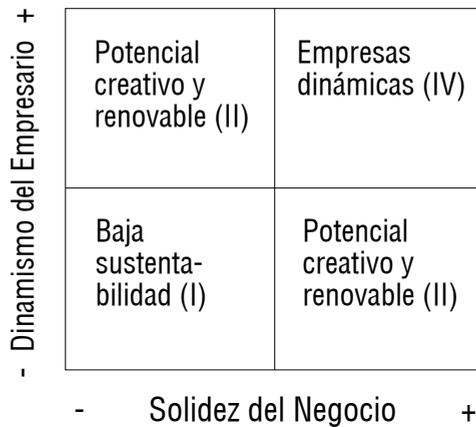
FIGURA 1 **Modelo propuesto de clasificación**



Fuente: Elaboración propia.

A partir de estos dos ejes se forma una tipología que permite ubicar la microempresa en uno de los cuatro tipos, según el cuadrante en los cuales clasifica el empresario de acuerdo a sus características personales en cuanto a dinamismo y en términos de la solidez que presenta su negocio. (Ver Figura 2)

FIGURA 2 **Tipología de las microempresas**



Fuente: Elaboración propia.

El primer cuadrante corresponde a empresas en las cuales la solidez del negocio y el dinamismo del empresario son bajos. A estas empresas las denominaremos empresas con baja sustentabilidad.

El segundo cuadrante corresponde a empresas en las cuales el dinamismo del empresario es alto, pero la solidez del negocio es bajo. A estas empresas las llamaremos empresas con potencial creativo renovable.

El tercer cuadrante corresponde a empresas en las cuales la solidez del negocio es alta, pero el dinamismo del empresario es bajo. A estas empresas las llamaremos empresas con desarrollo futuro limitado.

El cuarto cuadrante corresponde a empresas en las cuales la solidez del negocio y el dinamismo del empresario son altos. A estas empresas las llamaremos empresas dinámicas.

1. Construcción de los instrumentos de medición

Con el fin de medir en cada microempresario/a su nivel de dinamismo y la solidez de su negocio, se construyeron dos instrumentos. Ambos instrumentos se complementan y permiten medir el estado en que se encuentra la microempresa según los cuadrantes planteados en el punto anterior.

El primer instrumento de autoaplicación, constaba originalmente de sesenta afirmaciones (cuarenta positivas y veinte negativas), orientadas a construir una escala de actitud tipo Likert que midiera el nivel de dinamismo del emprendedor. Las categorías de respuesta para estos ítemes están ordenadas en cinco niveles: desde “muy de acuerdo” hasta “muy en desacuerdo”, o bien, desde “siempre” hasta “nunca”.

El instrumento fue construido de tal manera que reflejara la actitud de los empresarios frente a ciertos elementos relevantes para el éxito de las pequeñas empresas: liderazgo, esfuerzo personal, capacidad de manejar el riesgo, entre otras. Para cada uno de estos elementos, se construyó un set de afirmaciones donde el encuestado debía situarse dependiendo de su grado de acuerdo o desacuerdo con las afirmaciones, en una escala entre “1” y “5”.

El segundo instrumento aplicado por un encuestador capacitado, constaba de veintitrés preguntas sobre aspectos relevantes del negocio del empresario: especialización de los productos o servicios ofrecidos, originalidad, capacidad de manejar los precios, conocimiento del mercado objetivo y los competidores, relación con los clientes, estabilidad financiera de la empresa, formalización, manejo de plan de negocios, entre otros.

Las respuestas a estas preguntas constan de cinco alternativas, desde el grado menor o inexistente del ítem medido, hasta su grado máximo. Cada alternativa busca medir en forma objetiva el nivel de desarrollo del elemento, con el fin de guiar al encuestado y evitar posibles sesgos en las respuestas.

Una vez contruidos los instrumentos, se realizó un pre-testeo con veinte microempresarios participantes de dos Bancos Comunales de Fondo Esperanza y de talleres de capacitación de la Municipalidad de Puente Alto, en conjunto con la Fundación Simón de Cirene. En base a este pre-test se corrigió la redacción de las preguntas que presentaban mayor dificultad para los encuestados y se añadieron algunas preguntas de caracterización de los empresarios y su negocio.

El siguiente paso fue la aplicación de ambos instrumentos a una muestra mayor de empresarios beneficiarios de programas de microemprendimiento, con el objeto de validar las escalas de dinamismo del empresario y solidez del negocio.

1.1 Selección de los casos y aplicación de los instrumentos

Si bien no se trata de una muestra estadísticamente representativa del universo de beneficiarios de programas orientados a la microempresa, la selección de los encuestados consideró grupos que coincidieran con las características de cada uno de los cuadrantes planteados en el modelo.

Asimismo, se resguardó que todos los casos correspondieran a negocios con un año o más de existencia, ya que el instrumento no está diseñado para medir emprendimientos recientes. También se procuró contar con microempresarios y empresas heterogéneas, por lo que se aplicó en zonas urbanas y rurales (en este caso, de la zona de Limache), así como microempresas de diversos rubros y distintos niveles de ingresos.

En la selección de los casos, el equipo investigador fue apoyado por los mismos prestadores de servicios, quienes tienen buen conocimiento de sus beneficiarios y sus capacidades. Dentro de los beneficiarios que cumplieran con las condiciones requeridas, se realizó un sorteo aleatorio para seleccionar a los informantes finales.

Los casos considerados en el estudio se distribuyen de la siguiente manera:

TABLA 3 Selección de casos del estudio

Programa	Nº de casos	Porcentaje
Acción Emprendedora	7	7,1
Credipyme	40	40,8
Fondo Esperanza	24	24,5
Santiago Innova	13	13,3
Simón de Cirene	14	14,3
Total	98	100

Los programas incluidos en esta etapa fueron aquellos que, habiendo participado del estudio en todas las etapas anteriores, pusieron a disposición del equipo investigador sus listas de beneficiarios 2008. Estos programas entregan principalmente microcréditos, capacitación y acompañamiento, aunque la oferta de cada uno es distinta y no todos abarcan las tres áreas de beneficios.

De los noventa y ocho microempresarios encuestados, un 73% corresponde a mujeres, un 61% se declara jefe/a de hogar, un 40% tiene una educación media incompleta o menos, mientras que otro 35% tiene estudios técnicos (28%) o universitarios (7%). La edad promedio es de 47 años y un 16% corresponde a adultos mayores (60 años o más).

En cuanto a los negocios, un 46% corresponde al rubro comercial (almacenes, bazares, comercio ambulante, puestos en ferias), un 26% al rubro productivo (comidas, ropa) y un 28% a servicios (peluquería, gasfitería, internet, etc.). En promedio, la antigüedad del negocio es de 6 años, aunque cerca de un 40% existe hace 3 años o menos. El ingreso mensual promedio de estos negocios es cercano a los \$260.000, mientras que la mediana es de \$177.500.

1.2 Definición del instrumento final

Los dos instrumentos originales fueron aplicados a los noventa y ocho beneficiarios de los programas seleccionados. En base a los resultados de esta aplicación se descartaron todos los ítemes que no presentaron variabilidad interna, es decir aquellos en donde el 80% o más de las respuestas estuvieran en las dos categorías más altas, así como aquéllos que se distribuyeron de igual manera entre los encuestados con microempresas del quintil superior e inferior de ingresos. Esto último indicaría que el ítem no permite discriminar entre microempresas.

Se resguardó que las subdimensiones relevantes para el estudio quedarán representadas por las preguntas restantes en cada instrumento. A estas preguntas se aplicó la prueba del Alfa de Cronbach, en base a la cual se volvieron a descartar los ítemes que afectaban negativamente este alfa y aquellos que mostraron baja o nula correlación con el resto de las preguntas del ítem correspondiente. Finalmente, se aplicó un análisis factorial para cada instrumento, con el fin de explorar cómo se agrupaban los distintos ítemes y asegurar que efectivamente las subdimensiones relevantes estuvieran representadas en las encuestas. Como producto final de esta etapa, resultaron los dos instrumentos que permiten indagar el nivel de dinamismo del empresario y conocer el grado de solidez del negocio que dirigen.

La encuesta de dinamismo del empresario consta de veinte preguntas (trece negativas, siete positivas)³, las cuales se agrupan en seis subdimensiones. El Alfa de Cronbach para esta escala es de 0,84; indicando que la consistencia interna del instrumento es “buena”.⁴

TABLA 4 Instrumento “Dinamismo del empresario”⁵

	Dimensión (teórica)	Subdimensión (observada)
Dinamismo del empresario	Liderazgo	Liderazgo
	Dedicación y esfuerzo	Empatía, dedicación y esfuerzo
		Funcionamiento bajo presión
	Capacidad de gestión administrativa	Habilidad para manejar tareas complejas – versatilidad
		Capacidad directiva y responsabilidad
		Administración del riesgo

Fuente: Elaboración propia.

Por su parte, la encuesta de solidez del negocio consta de trece preguntas, las que se agrupan en cinco subdimensiones. El Alfa de Cronbach para esta escala es de 0,74; indicando que la consistencia interna del instrumento es “aceptable”.⁶

TABLA 5 Instrumento “Solidez del negocio”

	Dimensión (teórica)	Subdimensión (observada)
Solidez del negocio	Potencia del negocio	Existencia y vigencia del plan de negocios: nicho, producto, proyecciones
		Capacidad de manejo de precios
		Estabilidad financiera y potencial de crecimiento
	Manejo y gestión	Gestión y operación del negocio
		Formalidad de la empresa

Fuente: Elaboración propia.

3 Las preguntas “negativas” se refieren a afirmaciones que son el negativo de la conducta o actitud observada. Por ejemplo, si la actitud observada es la confianza en sí mismo, un ítem negativo sería “Muchas veces pienso que lo que estoy haciendo está mal hecho”. Al contrario, una afirmación positiva frente a esta misma conducta deseada sería “Las tareas que ejecuto las hago bien”. La teoría y la experiencia en la aplicación de escalas actitudinales indica que es necesario combinar ambos tipos de ítems al momento de medir una actitud, tal como lo señalan Padua (1994), Nunally (1970) y otros autores.

4 La prueba de dos mitades de Guttman para la escala de dinamismo da una correlación entre formas de 0,76, mientras que el coeficiente de Spearman – Brown es de 0,86.

5 Ver el detalle de las preguntas correspondientes a cada subdimensión en el Anexo 1.

6 La prueba de dos mitades de Guttman para la escala de solidez da una correlación entre formas de 0,70, mientras que el coeficiente de Spearman – Brown es de 0,82.

1.3 Construcción de las escalas de dinamismo del empresario y solidez del negocio

Teniendo definidos los instrumentos, se procedió a la construcción de las escalas de dinamismo del empresario y solidez del negocio. La escala de dinamismo del negocio corresponde al promedio simple de los puntajes obtenidos en las veinte preguntas de la encuesta correspondiente, una vez que se han reordenado los puntajes de los ítemes negativos. De esta manera, se generó una escala con valores posibles entre “1” (mínimo dinamismo) y “5” (máximo dinamismo).

La escala de solidez, por su parte, consiste en el promedio simple de las trece preguntas de la encuesta correspondiente. En esta escala, también se reordenaron los puntajes de los ítemes negativos, de tal manera que se genera nuevamente una escala que tiene como mínimo posible el valor “1” y como valor máximo posible el “5”.

En los noventa y ocho casos estudiados, las escalas se comportaron de la siguiente manera:

TABLA 6 **Comportamiento de las escalas**

Estadísticos	Escala dinamismo del empresario	Escala solidez del negocio
Nº casos	98	98
Media	3,52	3,32
Mediana	3,5	3,25
Desviación típica	0,65	0,64
Mínimo	2,06	1,77
Máximo	4,67	4,62
Percentil 25	3	2,85
Percentil 50	3,5	3,25
Percentil 75	4,1	3,77

Fuente: Elaboración propia.

En general, la escala actitudinal de dinamismo está más sesgada hacia los valores positivos que la escala de solidez. Es posible que en etapas posteriores de ajuste de los instrumentos sea necesario incluir factores de corrección de los puntajes para la encuesta de dinamismo, de tal manera de controlar el sesgo positivo de esta escala⁷.

Para chequear la precisión de los resultados obtenidos a través de las escalas, se realizaron test estadísticos (Prueba T) que permitieron medir la diferencia de puntajes promedio entre los microempresarios con mayor y

⁷ El sesgo está dado principalmente por los ítemes positivos, que se encuentran bastante sesgados hacia los puntajes mayores. En cambio, los ítemes negativos tienen una distribución más normal.

menor ingreso. De esta forma, se observó que el puntaje obtenido, en ambas escalas, por los empresarios pertenecientes al mayor cuartil de ingresos de la muestra, es significativamente mayor que el puntaje obtenido por el grupo de menores ingresos de la muestra, a un nivel de significancia del 0,05 (3,8 versus 3,2 para dinamismo; y 3,6 versus 2,9 para solidez).

A su vez, los puntajes promedio en la escala de dinamismo del empresario de las personas con mayor educación (enseñanza media completa o más) es significativamente mayor que los puntajes obtenidos por las personas con estudios básicos o de enseñanza media incompleta (3,7 para personas con educación media completa, versus 2,6 para personas con educación básica incompleta y 3,2 para aquellos con enseñanza media incompleta).

Escalas por subdimensión

Las escalas de dinamismo y solidez permiten tener una medida general del estado del empresario y su negocio respecto de estos dos elementos. Para maximizar el aporte de este instrumento ya sea en la selección, derivación o seguimiento de los empresarios, se construyeron escalas parciales para las subdimensiones que componen el dinamismo del empresario y la solidez del negocio.

El procedimiento seguido es similar al anterior: para cada subdimensión se construyó un puntaje promedio de las preguntas contenidas en esa subdimensión. Para las subdimensiones que contienen un solo ítem, se utilizó el puntaje obtenido en ese ítem.

Como en el caso de las escalas totales, todas las escalas parciales tienen un puntaje mínimo posible de “1” y un máximo posible de “5”. En el Anexo 2 se muestran los estadísticos principales para las escalas parciales de dinamismo del empresario y solidez del negocio.

De esta forma, cada persona encuestada no sólo tiene un puntaje asociado al dinamismo y otro a la solidez de su negocio, sino que cuenta además con puntajes para cada una de las subdimensiones, permitiendo estimar su nivel de desarrollo desagregado por subdimensión.

Cuadrantes

Con el fin de contar con una matriz equivalente a la presentada en la sección anterior, se crearon dos variables bivariadas en base a las escalas de dinamismo y de solidez: alta/baja solidez del negocio y alto/bajo dinamismo del empresario.

Para determinar el puntaje de corte entre solidez “alta” y “baja”, se probaron distintas opciones posibles (media, mediana, mitad de la escala) y se midió la capacidad de discriminar de cada una respecto del ingreso de las microempresas.

De esta manera, se observó que el promedio de la escala de solidez era el mejor discriminante entre los distintos grupos de ingreso (ventas en \$), es decir, el ingreso promedio mensual de quienes estaban por sobre la media de la escala era significativamente mayor que el ingreso promedio de quienes estaban bajo la media de la escala (\$330 mil al mes versus \$188 mil al mes). El mismo ejercicio se replicó para buscar el puntaje de corte óptimo en la escala de dinamismo, dando como resultado nuevamente el promedio como el mejor discriminante entre los grupos de mayores y menores ingresos (\$321 mil al mes sobre \$193 mil al mes).

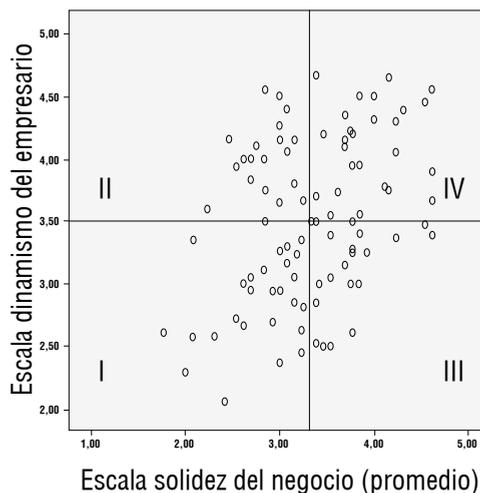
El último paso fue la construcción de una tipología que une ambas variables bivariadas. De esta manera, se obtienen cuatro posibles combinaciones para cada uno de los encuestados. La combinación resultante muestra la posición de una microempresa según los cuatro cuadrantes planteados en la sección anterior.

TABLA 7 Distribución de los tipos de empresas por cuadrantes

Cuadrante	Nº casos	Porcentaje
I Baja solidez y bajo dinamismo	29	29,6
II Baja solidez y alto dinamismo	21	21,4
III Alta solidez y bajo dinamismo	21	21,4
IV Alta solidez y alto dinamismo	27	27,6
Total	98	100

Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 1 Dispersión de los noventa y ocho casos encuestados, según cuadrante:



Fuente: Elaboración propia.

1.4 Aplicación práctica de las escalas

La presente propuesta contempla la aplicación de los instrumentos en microempresarios que son beneficiarios de programas de apoyo a la microempresa, ya sea públicos o privados. En este punto se proponen distintos usos posibles para los puntajes obtenidos por medio de estos instrumentos.

Línea de base, clasificación y derivación

En primer lugar, la aplicación de las escalas a los beneficiarios seleccionados en cada programa, da luces sobre el nivel de dinamismo del empresario y la solidez de su negocio, según el puntaje obtenido en cada escala al momento de ingresar o postular al programa. A su vez, permite saber cuál es el nivel de desarrollo en las distintas subdimensiones contempladas en cada escala.

Al aplicarse a los nuevos beneficiarios, permite por una parte clasificarlos según su nivel de desarrollo, generando un “perfil” de los postulantes o beneficiarios de cierto programa o servicio. También da elementos para determinar los instrumentos de apoyo más pertinentes para cada microempresario según sus fortalezas y debilidades particulares.

A modo de ejemplo, una de las beneficiarias encuestadas de la fundación Simón de Cirene obtuvo un puntaje clasificado como “alto” en la escala de dinamismo (3,75) y “bajo” en la escala de solidez (2,61)⁸. Al analizar en detalle las escalas parciales, se observa que en relación a la solidez del negocio, sus debilidades y carencias son en términos de la estabilidad financiera y potencial de crecimiento, existencia y vigencia de un plan de negocios y la capacidad de manejar los precios (1,7; 2,8 y 2 respectivamente), mientras que en términos de gestión y operación del negocio y formalidad se encuentra bien evaluada (3,5 y 4, respectivamente). En tanto, dentro del dinamismo tiene problemas con el funcionamiento bajo presión (2,5) mientras que en el resto de las subdimensiones de esta escala tiene altos puntajes.

Este conocimiento ayuda a los ejecutores del programa a decidir qué tipo de apoyo brindar a esta empresaria y dónde focalizar los esfuerzos. En este caso, el apoyo debe ir en la forma de buscar un buen nicho de mercado y elaborar un completo y actualizado plan de negocios. Esto puede complementarse con el desarrollo de habilidades blandas, tales como el manejo del estrés y la capacidad de funcionar bajo presión.

Este instrumento, junto a otras herramientas propias de cada programa, puede apoyar también la decisión de derivar al beneficiario (o postulante) a otro programa alternativo o complementario, que responda de mejor manera a las necesidades del microempresario o de su negocio.

⁸ Cabe recordar que el máximo posible de cada escala es un puntaje de “5”, por lo que un puntaje clasificado como “alto” en esta etapa de desarrollo de los instrumentos, basado en la media de los noventa y ocho casos analizados, no implica que la persona no pueda seguir avanzando más en el desarrollo de esta dimensión.

Seguimiento

Una segunda aplicación posible de las escalas de dinamismo del empresario y solidez del negocio, está dada por el seguimiento de las personas egresadas de los programas o de aquellas que llevan un cierto período de tiempo recibiendo sus beneficios.

Al contar con una línea de base (puntajes al momento de ingresar al programa), es posible comparar los resultados obtenidos antes y después de recibidos los beneficios. Si bien no cumple con las condiciones de un estudio de impacto propiamente tal, en el sentido de asegurar que los cambios se deben exclusivamente al programa, sí puede ayudar a dar luces sobre los cambios que se observan en cada beneficiario a lo largo del tiempo.

Si se cuenta con una muestra representativa de los beneficiarios ingresados en un determinado período, se pueden observar al cabo de uno o dos años la evolución general en los puntajes del conjunto de participantes del programa en tal período, permitiendo conocer los principales ítemes que han mejorado en el tiempo y explorar los elementos que podrían estar influyendo en un mayor o menor desarrollo. Por ejemplo; el tipo de apoyo brindado o su modalidad, ciertas características del empresario (sexo, edad, educación, etc.) o del negocio (rubro, tamaño, etc.).

2. Estrategia de implementación de la propuesta

A continuación se describe cómo debiera ser abordada la estrategia de implementación de la propuesta. Esta consiste en dos partes: una a implementarse a nivel nacional respecto a la situación de la microempresa en Chile, y otra puntual, que aborda a los programas que entregan algún tipo de apoyo a microempresas.

2.1 Estrategia de implementación a nivel país

Propuesta de implementación

Realizar un estudio transversal para microempresas que lleven funcionando al menos un año y que hayan participado durante el último año en algún programa público de apoyo a la microempresa. De esta manera, se podrá disponer de información de manera agregada de las microempresas a nivel país y su evolución en el tiempo. Para esto último se propone aplicar este estudio en lo posible una vez al año, con una periodicidad máxima de tres años. Se sugiere mantener bases de datos por año de aplicación, para efectos estadísticos.

Para realizar este estudio se plantea seleccionar la muestra de microempresarios de las instituciones públicas que cuentan con al menos un programa de apoyo a la microempresa. Estas instituciones pueden ser: INDAP, SERCOTEC, FOSIS, CORFO o PRODEMU.

Objetivos del estudio a nivel país

- Levantar información relevante sobre la microempresa y los microempresarios que son apoyados por el Estado con el fin de obtener datos para el análisis y la discusión pública respecto al tema.
- Realizar un diagnóstico de las fortalezas y debilidades de este segmento de empresarios que están siendo apoyados a través de las distintas reparticiones del Estado, en términos de solidez del negocio y dinamismo del emprendedor.
- Evaluar la pertinencia de los apoyos entregados por los programas públicos, en relación a fortalezas y debilidades de sus beneficiarios.
- Realizar un análisis comparativo entre beneficiarios y conocer la evolución de las microempresas y empresarios apoyados por el Estado a lo largo del tiempo. Esto permitiría observar cambios de los usuarios, según la caracterización de las microempresas y de los empresarios, y la evolución de las dimensiones del negocio y del empresario, entendiendo cuáles dimensiones han mejorado y cuáles han empeorado.

Grupos de interés que se encargarían de este estudio

El estudio propuesto tiene impacto a nivel país y afecta a varios ministerios de los cuales dependen las instituciones que entregan apoyo a las microempresas, tales como el Ministerio de Economía (SERCOTEC y CORFO), Ministerio de Agricultura (INDAP) y Ministerio de Planificación y Cooperación (FOSIS y CONADI). Dado que la información que se recoja de este estudio beneficiaría a todos estos ministerios, se propone que el mandato de ejecución provenga de los tres ministerios y que cada uno de ellos sea responsable y contraparte técnica.

Factibilidad en la ejecución de este estudio

Dada las características del instrumento propuesto, la ejecución puede ser interna, por alguno de los organismos del Estado que realiza este tipo de estudios como el Instituto Nacional de Estadística (INE) o mediante licitación externa, en que participen universidades, centros de estudio o consultoras dedicadas al tema.

La modalidad de ejecución es el mecanismo por el cual el mandante hace efectiva la realización del estudio, en este sentido se sugieren los siguientes conductos:

- Ejecución directa desde el gobierno por medio del INE, o
- Ejecución indirecta desde el gobierno por medio de licitación vía Chile Compra a terceros (universidades, centros de estudio o consultoras).

Financiamiento para este estudio

La entidad que otorga el financiamiento sería para estos efectos la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda, quien sería la responsable de asignar los recursos para la realización del estudio previa demanda de investigación generada por las entidades mandantes (ministerios en cuestión).

2.2 Estrategia de implementación a nivel de programa

Propuesta de implementación

Se propone dirigir el estudio a todos los programas ya funcionando que trabajan entregando apoyo a microempresas, ya sean públicos o privados. Este estudio requiere de la participación voluntaria de las entidades encargadas de los programas interesados en sumarse al estudio y cuyos programas tengan estabilidad en el tiempo.

La aplicación de los instrumentos debe efectuarse a todos los beneficiarios de los programas, ya sea como complemento o sustituto a los instrumentos de selección que se manejan hoy en cada uno de ellos.

Es fundamental, seleccionar una muestra representativa de los beneficiarios encuestados en el momento “0” y realizar un estudio panel al término del programa y a dos años de terminado el programa.

Para permitir una mejor, menos costosa y más rápida toma de datos, se propone el diseño de un software para entregárselo a las instituciones que les permita: construir una base de datos con las respuestas de las encuestas, calcular la muestra, calcular el puntaje general, calcular el puntaje por dimensión, mostrar cambios significativos de puntaje entre aplicaciones, generar frecuencias y cruces básicos e informe “tipo” por beneficiario.

Objetivos de la propuesta a nivel de programa

- Caracterizar a los postulantes e identificar los tipos de apoyo que requiere cada microempresario.
- Definir el perfil de los usuarios del programa en términos de la tipología de microempresa (Figura 2: tipología de microempresas).
- Analizar la trayectoria de las microempresas que participan en el programa, en términos del dinamismo del empresario y la solidez de su negocio.
- Identificar grupos exitosos (aquellos que avanzan más) y sus características.
- Evaluar programas tanto interna como externamente. Ello permitirá mostrar la evolución de las microempresas a las que apoyan y comparar con otras instituciones.

Grupos de interés que encargarían este estudio

Los mandantes del estudio son aquellas entidades públicas o privadas que cuentan con programas de apoyo focalizados en el desarrollo de las microempresas y que desean participar de este estudio.

Factibilidad en la ejecución de este estudio

Cada programa que acceda a participar de este estudio tiene el encargo de aplicar por suyo propio la metodología e instrumentos establecidos por el equipo investigador de esta propuesta. Sin embargo, existirá una entidad administradora en la que se delegue la recolección de la información para su posterior análisis de manera agregada y comparada.

La información levantada en cada institución será de propiedad de la misma, por lo que la entidad administradora deberá manejar dicha información con carácter de reserva y sólo podrá utilizar la información para realizar investigación y entregar resultados a nivel agregado.

La entidad administradora deberá contar con convenios de colaboración con las entidades mandantes del estudio y deberá regirse por las normas preescritas de la Ley sobre Vida Privada N°19.628.

Financiamiento

Para realizar esta propuesta cada institución que desee participar deberá costear su implementación.⁹

Conclusiones de la propuesta

En Chile, la microempresa, tanto formal como informal representa el 91% del total de empresas del país, trabajan en ellas el 46% de la población económicamente activa y sólo aportan con el 5,16% de las ventas totales del país. De aquí que diversos organismos tanto públicos como privados tengan entre sus líneas de trabajo, programas de apoyo a la microempresa como se comprobó en este estudio.

Pese a la importancia del sector de la microempresa y al interés que hay por su desarrollo, hay un desconocimiento muy grande acerca de quienes

⁹ Referencia de costos por set de encuestas (dos instrumentos): \$5.420 por set*

- Aplicación con encuestadores: \$ 5.000 por set
- Digitación: \$ 200 por set
- Impresión: \$120 por set
- Materiales: \$100 por set

*No incluye este valor los costos de administración, ya que se necesita la contratación de un profesional que supervise y gestione el proceso del trabajo de campo.

Fuente: Trabajo de campo levantamiento de datos primarios para la "Propuesta para clasificar y hacer seguimiento a beneficiarios de programas de apoyo a la microempresa". Agosto 2008.

constituyen este sector productivo, cuán heterogéneo es, qué potencialidades tiene y las limitaciones que enfrenta. Se hace particularmente relevante, poder clasificar la amplia diversidad de microempresas para determinar el tipo de apoyo que requieren.

Teniendo en cuenta la heterogeneidad del sector y el desconocimiento de la realidad microempresarial del país, el presente proyecto se abocó en una primera instancia a elaborar una tipología que permitiera clasificar a los distintos microempresarios. Dicho estudio dio como resultado la necesidad de considerar dos dimensiones que se definieron como centrales: el “dinamismo del empresario” y la “solidez del negocio”.

Mediante la validación de los instrumentos desarrollados al inicio del estudio, se determinó cómo medir ambas dimensiones. A través de la aplicación de estas herramientas a una muestra seleccionada, pudimos depurar los instrumentos preliminares, eliminando preguntas irrelevantes, lo cual nos permitió elaborar herramientas relativamente simples, de fácil aplicación y uso.

Asimismo, la depuración y validación de ambos instrumentos nos permite concluir que la presente propuesta está en condiciones de determinar falencias y áreas en las que requiere apoyo un micro empresario, tanto en la fase de entrada a un programa, como a su salida, pudiendo evaluar logros o avances alcanzados en fases intermedias.

Con ambos instrumentos, y de aplicarse éstos a nivel nacional, será posible clasificar a los empresarios y las empresas en cuatro tipos: Tipo 1, ‘Empresas con baja sustentabilidad’ que corresponde a empresas en las cuales la solidez del negocio y el dinamismo del empresario son bajos. El Tipo 2, ‘Empresas con potencial creativo renovable’ corresponde a empresas en las cuales el dinamismo del empresario es alto, pero la solidez del negocio es baja. El Tipo 3, ‘Empresas con desarrollo futuro limitado’ que corresponde a empresas en las cuales la solidez del negocio es alta, pero el dinamismo del empresario es bajo. Y el Tipo 4, que corresponde a empresas en las cuales la solidez del negocio y el dinamismo del empresario son altos. Dicha clasificación permitiría tener una primera aproximación a la realidad del microempresario chileno, conocer sus limitaciones y áreas deficitarias, y por ende el tipo de entrenamiento y apoyo que éstos requieren para potenciar su negocio y crecer.

Otra aplicación de los instrumentos es poder evaluar la pertinencia, efectiva y cambios que generan los apoyos que brindan los programas en los microempresarios, en sus empresas y condiciones de vida. Adicionalmente, este instrumento permite determinar las buenas prácticas que favorecen y potencian los negocios, además de conocer las características y rasgos personales de los usuarios que obtienen mayores logros con los apoyos brindados.

Aunque los instrumentos fueron validados, se trata de una primera aproximación a una realidad que es muy compleja y heterogénea, por lo que es necesario que las instituciones estén concientes de las limitaciones que éste tiene y vean la forma de mejorarlo, ya sea introduciendo nuevos ítemes o modificando los existentes.

En línea con lo anterior, si bien la validación permitió eliminar muchas preguntas que no lograban discriminar microempresas en concordancia con su mejor o peor desempeño, es probable que la formulación de algunas preguntas pueda mejorarse o incluso ampliarse algunos ítemes, perfeccionando y optimizando el instrumento elaborado.

Creemos que este estudio es una pequeña contribución para quienes están abocados a apoyar e implementar proyectos microempresariales, ya que les permitirá focalizar mejor sus apoyos, evaluar su efectividad en distintos plazos y determinar las mejores prácticas según el tipo de empresario y de empresa que recibe los apoyos.

Referencias

- **Achua, C. F., Lussier, R. N.**, 2005. *Liderazgo: Teoría, aplicación y desarrollo de habilidades*. Cengage Learning Editores.
- **Bhide, A. V.**, 2000. *Origen y evolución de nuevas empresas*. Oxford University Press.
- **Fundes**, 2003. *Documento exploratorio apoyo para el emprendimiento*.
- **Gobierno de Chile**, Programa Chile Emprende, 2005. *La micro y pequeña empresa en Chile*.
- **Intendencia Región Metropolitana**, 2008. *Manual del dirigente social*. 7° Edición.
- **Kotter, J. P.**, 1996. *Force For Change: How Leadership Differs from Management*. Harvard Business School Press.
- **Timmons, J. A., Spinelli, S.**, 2004. *New Venture Creation, Entrepreneurship for the 21st Century*. Boston: Irwin/McGraw Hill.

Anexo 1: Dimensiones, subdimensiones y variables

Dinamismo del emprendedor

Dimensión	Subdimensión	Variables
Liderazgo	Liderazgo	Me siento cómodo dirigiendo gente
		Me es fácil entusiasmar a otros para que se sumen a mis proyectos
		Mis empleados me apoyan cuando hay que trabajar más horas para terminar un trabajo
		Aunque esté convencido de algo, me es difícil convencer a otros
Capacidad de gestión administrativa	Capacidad directiva y responsabilidad	En general, puedo organizar a un grupo de personas para que hagan diferentes tareas
		Me preocupo de cumplir lo acordado con mis proveedores y clientes
		Mi descanso es sagrado y por eso prefiero que se atrase un trabajo antes de irme tarde o trabajar fines de semana
		En general soy tímido/a frente a gente que no conozco
	Habilidad para manejar tareas complejas - versatilidad	Busco informarme de todo lo relacionado con mi negocio (diarios, revistas, TV.)
		Encuentro difícil hacer varias cosas distintas al mismo tiempo
		Me angustia enfrentar las tareas difíciles
		Si pudiera elegir, preferiría no tener que manejar platos
		Me cuesta tomar decisiones importantes respecto de mi negocio
	Administración del riesgo	Me cuesta decirle a otros el trabajo que deben hacer
		Es mejor ser un empleado, que estar a cargo de todo
		Dada la realidad económica de nuestro país, hay que evitar tomar riesgos
Dedicación y esfuerzo	Empatía, dedicación y esfuerzo	El éxito de esta empresa depende mucho de la suerte o el azar
		Me cuesta ponerme en los zapatos de otros y entender su situación
	Funcionamiento bajo presión	Me gusta estar en el centro de la acción
		Las situaciones difíciles me generan mucho estrés

Total = 20 variables

Solidez del negocio

Dimensión	Subdimensión	Variables
Manejo y gestión	Gestión y operación del negocio	Con respecto a las materias primas que su negocio requiere y el costo de éstas: (claridad respecto del costo de materias primas)
		Conoce sus costos fijos y los ítems que los componen
		Sabe cuáles son sus costos variables y los ítems que los componen
	Formalidad de la empresa	¿La empresa existe como una sociedad legal y formal?
		¿La empresa o negocio posee un nombre y logotipo marca que la identifica?
Potencia del negocio	Estabilidad financiera y potencial de crecimiento	En relación a la situación laboral de las personas que trabajan en la empresa (existencia de contratos y pago de imposiciones)
		La inversión inicial (dinero que ud. invirtió para poner a funcionar su negocio) ya fue recuperada en un: (porcentaje de recuperación)
		En el último año, las ventas han: (porcentaje de aumento o disminución de las ventas)
	Existencia y vigencia del plan de negocios nicho, producto, proyecciones	Ubique su producto o servicio según cuan difícil de imitar es, ya sea por su precio, calidad, ubicación u otra característica
		Con respecto a las personas a las que le podría vender su producto o servicio: qué tan identificado y definido tiene el mercado
		¿Posee proyecciones financieras para los próximos 3 años? (Balance, Estado Resultados y Flujo de Caja)
		¿Tiene un plan de negocios?
	Capacidad de manejo de precios	En relación a los precios a los que usted ofrece su producto o servicio: los ha podido subir/bajar/mantener

Total = 13 variables

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 2: Escalas parciales

Estadísticos	Dinamismo						Solidez				
	Escala capacidad directiva y responsabilidad (promedio)	Escala habilidad para manejar tareas complejas - versatilidad (promedio)	Escala liderazgo (promedio)	Escala empatía, dedicación y esfuerzo (promedio)	Administración del riesgo (promedio)	Escala funcionamiento bajo presión (promedio)	Escala gestión y operación del negocio (promedio)	Escala estabilidad financiera y potencial de crecimiento (promedio)	Escala existencia y vigencia del plan de negocios: nicho, producto, proyecciones (promedio)	Escala formalidad de la empresa (promedio)	Escala capacidad de manejo de precios (promedio)
Nº casos	98	98	97	97	98	98	98	98	98	98	96
Media	3,95	3,34	3,78	3,53	3,08	3,10	4,26	3,07	2,78	3,29	3,49
Mediana	4,00	3,37	3,75	3,50	3,00	3,00	4,33	3,17	2,63	3,50	4,00
Desv. típ.	0,76	0,92	0,74	1,04	0,95	0,95	0,86	0,94	1,00	1,33	1,01
Mínimo	1,75	1,67	1,67	1	1	1	1	1	1	1	1
Máximo	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
Percentil 25	3,31	2,6	3,25	3	2,5	2,5	4	2,33	2	2,38	3
Percentil 50	4	3,37	3,75	3,5	3	3	4,33	3,17	2,63	3,5	4
Percentil 75	4,5	4,04	4,5	4,5	3,5	4	5	3,67	3,5	4,5	4

Fuente: Elaboración propia.

Programa 24 Horas: evaluación de una estrategia de seguridad pública

INVESTIGADORES

CATALINA ALLENDE

Académica Instituto de Sociología UC

EDUARDO VALENZUELA

Académico Instituto de Sociología UC

Resumen

El Programa de Seguridad Integrada para Niños, Niñas y Adolescentes 24 Horas, se inserta en el marco de las políticas de prevención social de la delincuencia y es ejecutado por la Dirección de Protección Policial de la Familia de Carabineros de Chile en coordinación con algunos municipios del país. Su objetivo es recopilar información sobre niños, niñas y adolescentes que ingresan al sistema policial y contactarlos con la red de atención y protección social que se organiza en torno a los municipios con el fin de prevenir tempranamente la delincuencia. La evaluación examina los principales procesos que involucra este programa, tanto en el trabajo que realiza Carabineros como en el que hacen los municipios detectando los principales problemas que el programa presenta a nivel estratégico, de diseño e implementación. Nuestra principal recomendación es que 24 Horas se constituya como un programa de prevención temprana propiamente tal, es decir, que se focalice en niños y niñas menores de 14 años en condiciones de riesgo delictual; que realice una intervención inicial directa, especializada, intensiva y eficaz; que incluya los componentes familiares, individuales y comunitarios propios de una intervención temprana; y que considere los casos críticos que no responden a la intervención inicial derivándolos a programas especializados.

Introducción

El Programa de Seguridad Integrada para Niños, Niñas y Adolescentes 24 Horas es un programa que se inserta en el marco de las políticas de prevención social de la delincuencia en nuestro país. Este programa es ejecutado por la Dirección de Protección Policial de la Familia (DIPROFAM) de Carabineros de Chile en coordinación con algunas municipalidades.

El objetivo del Programa 24 Horas, es contribuir a disminuir la delincuencia, haciendo que la oferta de programas sociales llegue tempranamente a quienes tienen los mayores riesgos de empezar o seguir delinquir. Para lograr este objetivo, la DIPROFAM pone a disposición de los municipios información sobre los niños, niñas y adolescentes que ingresan a las unidades policiales, y las municipalidades, por su parte, ubican y diagnostican a estos menores en situación de riesgo delictual y activan oportunamente la oferta de servicios sociales existentes para reducir o resolver sus problemas, previniendo de esta forma que se involucren en una carrera delictual.

Específicamente, Carabineros de Chile recopila información sobre los niños, niñas y adolescentes menores de 18 años que ingresan al sistema policial, ya sea porque han infringido la ley o porque han sido vulnerados en sus derechos, recogiendo las señas de identificación de todos estos casos y transfiriéndolas bajo condición de reserva a los municipios. En concreto, transfiere información que permite ubicar a cada caso (nombre completo y dirección, incluyendo la comuna donde reside el menor), datos sociodemográficos de todos los menores (edad, sexo y nivel educacional) y datos sobre su detención (unidad y comuna donde fue detenido, si es infractor de ley o vulnerado en sus derechos y si es reincidente). El número de niños, niñas y adolescentes detenidos por Carabineros varía mucho entre las comunas del país, así como entre los distintos meses del año. A modo de referencia, durante el mes de abril del año 2008, Carabineros transfirió información sobre 8.857 casos a distintas municipalidades, siendo 3.950 infractores de ley y 4.907 vulnerados en sus derechos. Todos estos casos conforman el potencial de beneficiarios del Programa 24 Horas durante dicho mes¹.

Los municipios, por su parte, se hacen cargo de contactar a algunos o a todos los casos, que incluyen las listas enviadas por Carabineros, con la red de atención y protección social que se organiza en torno a las municipalidades, según criterios y modalidades de diversa índole. Los municipios pueden establecer contacto con instituciones o programas tanto del sector público como privado para atender a estos menores. Entre ellos, está la red de programas del Servicio Nacional de Menores (SENAME), que es el organismo público que administra los programas de protección de derechos de la infancia y adolescencia para los menores de 18 años que han sido vulnerados en sus derechos (línea de protección de derechos -DEPRODE-) y los programas de protección social de jóvenes infractores de ley, que incluyen el sistema de ejecución de sanciones y medidas que contempla la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente para menores entre 14 y 18 años (línea de infractores -DEDEREJ-).

1 Información elaborada por la DIPROFAM para las comunas que actualmente participan del Programa 24 Horas. Agosto, 2008.

Hasta el año 2006 el Programa 24 Horas operaba sólo en la Región Metropolitana, específicamente, en treinta y tres comunas. A partir del año 2007, este programa es reactivado por el gobierno con la idea de expandirlo a todo el país. De hecho, es una pieza fundamental del eje de prevención social de la delincuencia de la actual Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana, firmando desde el año 2007 a la fecha, 232 nuevos acuerdos entre Carabineros y las municipalidades para llevar a cabo este programa en otras regiones, y funcionando actualmente en cuarenta municipios de la Región Metropolitana².

Cada municipio es el responsable de conseguir financiamiento para que el Programa 24 Horas opere en su comuna. Algunos municipios financian este programa solamente con recursos municipales, otros lo complementan con financiamiento central que proviene del Ministerio del Interior. Este ministerio, específicamente, la División de Seguridad Pública a través del Plan Comunal de Seguridad Pública, financia proyectos elaborados por los propios municipios por medio del Fondo de Apoyo a la Gestión Municipal (FAGM) en nueve áreas de prevención social de la delincuencia, entre las que se incluye la prevención con niños(as) y adolescentes en situación de vulnerabilidad. Durante el año 2008, treinta y siete proyectos vinculados al Programa 24 Horas recibieron financiamiento a través de este medio: diez proyectos vinculados exclusivamente al Programa 24 Horas en la Región Metropolitana, dieciséis proyectos que reciben población derivada del Programa 24 Horas (siete en la Región Metropolitana y nueve en otras regiones del país) y cuatro proyectos que utilizan al Programa 24 Horas como instrumento de diagnóstico en regiones³.

En el marco de las políticas de prevención social del delito, este programa tiene un gran potencial, ya que permite focalizar la entrega de protección social en población de mayor riesgo delictual. Se espera que un programa altamente focalizado permita utilizar eficientemente los recursos preventivos y por lo mismo, tener un mayor impacto en la disminución de la delincuencia. Además, este programa procura coordinar la oferta de programas sociales entregando una respuesta integral, lo que resulta clave para enfrentar el tema de la delincuencia dado su carácter multicausal.

El objetivo principal de este estudio, es realizar una evaluación de los procesos más importantes que involucra el Programa 24 Horas. Nuestra idea es colaborar a que la expansión a nivel nacional de este programa se realice de una forma sistemática e informada, considerando la experiencia de los municipios donde ya lleva un tiempo implementándose y los posibles pro-

2 Datos actualizados por la DIPROFAM. Agosto, 2008.

3 Datos entregados por la División de Seguridad Pública del Ministerio del Interior. Agosto, 2008.

blemas que puedan enfrentar tanto Carabineros como las municipalidades ante su expansión. La evaluación de procesos examina la implementación de un determinado programa y la calidad de su diseño, y busca determinar cuán bien está operando un programa en la entrega de los servicios que se propone ofrecer, en sus operaciones y administración. Este tipo de evaluación también examina la lógica de las operaciones de un programa en relación a sus objetivos. De esta forma, se establece la calidad y pertinencia con que se realizan las acciones establecidas por un determinado programa. Una evaluación de esta naturaleza es imprescindible para evaluaciones subsecuentes de impacto: programas con diseños defectuosos o mal ejecutados carecen de antemano de cualquier impacto y antes de comprometer cualquier evaluación de impacto, es preciso cerciorarse de que el programa ha sido bien diseñado y ejecutado correctamente.

Este estudio pretende evaluar el Programa 24 Horas en su totalidad, examinando la calidad del proceso de obtención y transferencia de información por parte de Carabineros de Chile hacia las municipalidades y el trabajo de los municipios en el proceso de ubicación, diagnóstico e incorporación de estos niños(as) y adolescentes en la red de protección social de cada comuna. Se indagará, específicamente, sobre el funcionamiento de los cinco procesos claves del programa:

- Registro en el sistema AUPOL (Automatización Policial) de Carabineros de Chile, dé la información de los menores de 18 años infractores de ley o vulnerados en sus derechos que hayan ingresado a una unidad policial de Carabineros y envío automático de esta información la Dirección de Protección Policial de la Familia (DIPROFAM).
- Procesamiento de los datos, en especial del domicilio, por parte de la DIPROFAM.
- Transferencia semanal de los datos por parte de la DIPROFAM al comisario de la municipalidad de residencia del menor, quien se la entrega al encargado del Programa 24 Horas del municipio respectivo.
- Activación de la red social comunitaria por parte del municipio (selección de los menores, ubicación, diagnóstico, derivación, seguimiento y evaluación).
- Entrega mensual de la información de los niños(as) y jóvenes que fueron atendidos por el programa por parte del municipio al comisario y de éste a la DIPROFAM (retroalimentación).

En definitiva, se pretende detectar los principales problemas que el Programa 24 Horas pueda tener en su implementación y diseño con el fin de hacer las recomendaciones de rediseño pertinentes para que el Programa 24 Horas logre el impacto deseado.

Metodología

El Programa 24 Horas se evaluó en doce comunas de la Región Metropolitana durante el mes de abril del año 2008. Se utilizaron dos criterios para seleccionar a las comunas donde se realizaría la evaluación: tiempo de implementación del programa en cada comuna y características delictuales de ellas. Se eligieron las comunas donde el programa llevara al menos dos años funcionando (para evitar evaluar programas que tuvieran los problemas propios de un programa que comienza a operar) y las que tuvieran el mayor número de menores residentes detenidos por infringir la ley a principios del año 2008. Esto nos permitió evaluar el programa donde actualmente enfrenta los mayores desafíos.

La información se obtuvo, principalmente, a partir de entrevistas semi-estructuradas a los actores más relevantes en la implementación del programa, que son los delegados municipales del programa en cada municipio y el comisario respectivo. Esto se complementó con una serie de entrevistas a personas que pertenecen a las instituciones que se vinculan más estrechamente con el programa (DIPROFAM, Subsecretaría de Carabineros, División de Seguridad Ciudadana, SENAME, Defensoría Penal Juvenil y Juzgados de Familia). A partir de esta información se realizó una evaluación de carácter cualitativo, con la pretensión de caracterizar los principales procesos involucrados en el Programa 24 Horas y no hacer inferencias cuantitativas propias de un análisis estadístico.

A continuación se hará una breve descripción de los resultados más importantes de esta evaluación, destacando los principales problemas que presenta el Programa 24 Horas, para finalmente presentar los aspectos centrales de nuestra propuesta.

Principales resultados

Los resultados más importantes se refieren principalmente, a la calidad y transferencia de la información por parte de la DIPROFAM y al trabajo que realizan los municipios en el proceso de intervención de los niños, niñas y jóvenes. Esto se complementa con una breve descripción de los principales actores involucrados en la implementación del Programa 24 Horas.

1. Equipos de trabajo

Los principales involucrados en la implementación directa de este programa son los equipos municipales y las comisarias. Los equipos municipales están compuestos, es su mayoría, por profesionales de las Ciencias Sociales, que no tienen dedicación exclusiva al programa y que carecen de formalidad y estabilidad financiera. Estos equipos tienen una inserción organizacional muy

variada dentro de los municipios y se percibe cierta rotación laboral en ellos, especialmente, en aquellos que trabajan exclusivamente para el programa. La prevención social de la delincuencia queda bajo la responsabilidad de estos equipos, ya sea porque se encargan de activar la red social organizada en torno a los municipios o, bien, porque estos equipos tratan directamente a los menores, aspecto que se verá más adelante cuando se exponga la metodología del trabajo realizado por los municipios. En relación a la participación de las comisarias, el vínculo con el programa se da, fundamentalmente, a través del comisario, quienes, en promedio, no están más de dos años en cada comuna. En la práctica la labor del comisario se limita al traspaso de la información que procesa la DIPROFAM al municipio respectivo.

En general, quienes trabajan en este programa saben de qué se trata y cuáles son sus objetivos y, prácticamente, todos tienen una muy buena disposición hacia él. Para los delegados municipales, el Programa 24 Horas permite un tratamiento precoz de los niños, niñas y adolescentes, lo que haría más efectiva la prevención. Además, según ellos, se logra atender a menores que nadie más atiende. Según los comisarios, al menos en teoría, este programa interviene tempranamente sobre los menores infractores de ley o vulnerados, disminuyendo de esta forma la delincuencia. Ambos grupos piensan que este programa, además, permite conocer de mejor manera la realidad comunal e identificar los sectores más problemáticos de la comuna, lo que posibilitaría realizar un trabajo focalizado.

La opinión de los delegados municipales sobre una mayor participación de Carabineros en el programa es materia de controversia. Algunos delegados piensan que el programa para Carabineros consiste sólo en enviar la información pertinente a los municipios y creen que Carabineros debería colaborar más estrechamente con el programa, por ejemplo, dando información sobre los niños(as) o adolescentes que vagan, o facilitando algunos procedimientos, sobre todo, en relación a los menores vulnerados. Sin embargo, otros delegados piensan que Carabineros tiene una imagen represora y pocos conocimientos sobre el tema, por lo que su mayor presencia en el programa dificultaría la labor con estos menores.

Los comisarios, por su parte, mayoritariamente señalan que no tienen tiempo ni personal para involucrarse más en el programa y reclaman no saber lo que hacen los municipios con los menores ni los resultados que éstos obtienen en la disminución de la delincuencia.⁴ Algunos dudan que el programa se esté implementando correctamente, ya sea por falta de recursos, de capacidades o

4 Los comisarios que han asistido a las capacitaciones piensan que éstas son generales, poco ejecutivas, innecesarias, ocupan mucho tiempo y no se habla de lo que los municipios efectivamente hacen con los menores ni de los resultados que obtienen.

de protocolo en los equipos municipales. Otros derechamente dudan de que este tipo de intervenciones llegue a tener algún efecto real sobre la delincuencia.

2. Traspaso y calidad de la información entregada por Carabineros de Chile

Carabineros de Chile, específicamente, la DIPROFAM recopila y procesa información sobre los menores que ingresan al sistema policial y la envía bajo condiciones de confidencialidad a la comisaría de la comuna donde reside el menor detenido. Los comisarios señalan recibir semanalmente esta información en su correo electrónico institucional y, por lo general, sin retrasos.

El comisario, por su parte, debe enviar esta información al delegado municipal de su comuna. Existen variadas formas de enviar la información a éstos. Varios la reenvían inmediatamente vía correo electrónico, ya que los municipios se lo piden en ese formato por motivos de eficiencia. Otros envían la información con un estafeta en papel o en formato digital como se los pide la DIPROFAM. En otros municipios, son los delegados municipales quienes van a buscar directamente a la comisaría la información, ya sea en papel o digitalizada. Varios de ellos reclaman que la información les llega atrasada o que pierden mucho tiempo cuando la información les llega impresa en papel, sin embargo, reconocen que esto ha mejorado últimamente, sobre todo en los casos en que se envía por correo electrónico.

Respecto a la calidad de la información recibida, los delegados, mayoritariamente, quieren que Carabineros incorpore el motivo preciso de la detención de los niños(as) o adolescentes, donde se indique claramente la infracción a la ley que motivó la detención del menor o qué tipo de vulneración a sus derechos lo llevó a ser detenido. A la fecha en que se realizó la evaluación, esta información no estaba incorporada en las listas enviadas por la DIPROFAM, éstas sólo indican si el menor fue detenido por ser infractor de ley o ser vulnerado en sus derechos. Según los delegados municipales, la incorporación de esta información permitiría tener una mejor y más preparada aproximación a los casos desde un principio y evitaría los problemas derivados de que la clasificación que realiza Carabineros a veces no coincide con el grupo objetivo del programa, lo que les hace perder tiempo en la búsqueda de menores que no corresponde que sean atendidos por el Programa 24 Horas. Además, los delegados piden que la DIPROFAM verifique con más cautela los domicilios de los menores, ya que esto también les hace perder tiempo en la búsqueda de estos menores.

Existe cierta confusión sobre la información de reincidencia que contienen las listas que convendría clarificar y, también, se debe aclarar sobre todo a los comisarios, que las listas contienen información sobre los menores detenidos que residen en sus comunas y no sobre los que fueron detenidos delinquiendo en ella.

Por último, se reconoce la importancia de la georeferenciación que permitiría esta información, especialmente en los equipos municipales, aunque por motivos de costo, tiempo y capacidades, la mayoría piensa que este trabajo lo debería hacer un servicio externo.

3. Metodología de trabajo de los equipos municipales

Los equipos municipales son los encargados de ubicar y diagnosticar a algunos o todos los casos que incluyen las listas enviadas por Carabineros y contactarlos con la oferta habitual de programas sociales que se organiza en torno a los municipios, de acuerdo a sus propios criterios y recursos. Específicamente, dentro de su metodología de trabajo se pueden distinguir los siguientes pasos: selección de los niños, niñas o adolescentes con que se va a trabajar finalmente, ubicación y diagnóstico de ellos, derivación de cada caso, y seguimiento y evaluación de todos los casos tratados. Además, los equipos municipales deben retroalimentar a Carabineros con información sobre lo que se hace con estos menores o jóvenes y sobre los resultados que obtienen.

• Criterios de selección

Una vez recibidas las listas desde las comisarías, cada municipalidad decide con cuántos y con qué tipo de niños(as) y adolescentes trabajar de acuerdo a sus propios criterios y posibilidades. Unos pocos municipios trabajan con todos los menores incluidos en las listas. La mayoría trabaja sólo con infractores y lo más común es trabajar con infractores menores de 16 ó 17 años. Sólo unas pocas municipalidades trabajan con infractores menores de 14 años y otras pocas con infractores mayores de 14 años. Algunos de los municipios que trabajan con infractores de ley excluyen los casos más problemáticos como los reincidentes o los que presentan abuso de drogas, por no contar con los recursos ni las capacidades para poder rehabilitarlos. Una minoría de los municipios trabaja sólo con vulnerados porque, por lo general, éstos son derivados a las Oficinas de Protección de Derechos (OPDs) que funcionan en algunos municipios en coordinación con el SENAME o, bien, en algunos municipios los vulnerados quedan sin ser atendidos.

• Ubicación

Los delegados entrevistados señalan que existen diversos problemas en la ubicación de los menores. Uno de los principales se refiere a las direcciones falsas o inventadas por los menores detenidos, situación que es más común en los menores infractores de ley. Otro problema muy mencionado es que al momento de realizar la primera visita, los menores o jóvenes no se encuentren en los domicilios, ya sea por el horario de las visitas- por lo que hay que tener turnos especiales en las tardes o los sábados- o bien, porque hay menores o jóvenes que se niegan, se esconden o están privados de libertad en algún centro SENAME. Otro problema en el proceso de ubicación, es la pérdida de tiempo que significa

buscar a niños(as) o adolescentes que no coinciden con el perfil del programa debido a que no se sabe el motivo preciso por el cual fueron detenidos.

Finalmente, según los propios delegados, alrededor de un 25% de los menores que se decide buscar, no se tratan, ya sea porque no se encuentran o porque no coinciden con el perfil del programa.

• **Diagnóstico**

Todos los municipios realizan algún tipo de diagnóstico, pero las modalidades que emplean y los aspectos que consideran son muy variados. No obstante, se puede decir que todos incluyen de alguna u otra forma un diagnóstico sobre el involucramiento delictual del menor, su situación familiar y su desempeño escolar. Sin embargo, la calidad de cada diagnóstico depende de las capacidades y conocimientos de cada equipo. Cabe mencionar, en todo caso, que el diagnóstico, por lo general, es la parte mejor lograda del trabajo municipal.

• **Derivación o intervención directa**

No obstante que la idea original del programa es derivar los casos a la red de atención y protección social que se organiza en torno a los municipios, en la práctica, una parte importante de los equipos municipales realizan pura o casi pura intervención directa, derivando sólo algunos de los casos más críticos o problemáticos. Esto se realiza, principalmente, porque logran un vínculo más cercano con el menor y su entorno lo que, según los delegados municipales, aumenta las probabilidades de éxito del programa y, también, porque hay una escasez o colapso de las instituciones o programas a los cuales se podrían derivar estos niños, niñas o adolescentes. En general, se detectan seis formas de intervenir directamente: algunos municipios dan atención psicológica a los menores y sus familiares, ya sea en sus propias casas o alguna sede; otros realizan visitas domiciliarias de consejería familiar general; otros hacen reforzamiento escolar y buscan apoyo para reinsertar al menor que ha desertado; otros ofrecen talleres o actividades recreativas; algunos intentan insertar a estos menores a organizaciones pro-sociales de la comuna como, por ejemplo, a las iglesias y sus pastorales; y, por último, otros otorgan atención psiquiátrica. Algunos municipios, los menos, complementan todas estas actividades ofreciendo intervenciones integrales o multimodales; otros se centran sólo en algunas de ellas o en una de ellas. Las intervenciones, por lo general, duran entre uno y seis meses, y su frecuencia es muy variada y, generalmente, poco intensiva.

Otros municipios llevan a cabo la idea original del Programa 24 Horas: seleccionan y ubican a los niños(as) y adolescentes, realizan el diagnóstico y luego derivan a los menores a las instituciones o programas sociales disponibles. En general, la derivación se hace a instituciones o programas de la red municipal o estatal. Principalmente, a programas de nivelación escolar, a los

Centros Comunitarios de Salud Mental (COSAM), a las OPDs, a los consultorios, a programas de capacitación laboral o a las propias escuelas. De forma más aislada se mencionan programas de los departamentos sociales –como Puente o OMIL-, programas de fortalecimiento familiar, programas de rehabilitación de drogas o de apoyo para menores vulnerados en sus derechos de la red SENAME. La mayoría de los delegados indica no tener ningún vínculo con la red de programas SENAME y, generalmente, se tiene una mala opinión de ellos. El vínculo con el SENAME se establece principalmente a través de la derivación de los niños(as) o adolescentes vulnerados en sus derechos a las OPDs. Tampoco existe un vínculo importante con instituciones privadas y las que se nombran se relacionan, principalmente, con el abuso de drogas, la capacitación laboral o la reescolarización. Prácticamente, en ningún municipio existe un protocolo de derivación que indique cuáles son las instituciones o programas a las cuales se pueden derivar estos menores y en qué casos corresponde derivarlos a ellas. Los menores se derivan, generalmente a instituciones o programas donde se conoce a alguien, a las que siempre ha trabajado el municipio, o bien son la única posibilidad que existe en la comuna. El principal problema que tienen los equipos municipales para derivar a estos menores es la escasez o colapso de los programas o instituciones donde los podrían derivar. Además, algunos delegados señalan que muchas veces dichos programas no están diseñados para trabajar con menores con problemas conductuales, como son la mayoría de los que participan en el Programa 24 Horas, y que no existe la voluntad ni la preparación de las personas a cargo de esos programas para trabajar con ellos. Los problemas de cobertura y, también de diseño, hacen difícil la derivación de estos menores a la oferta habitual de programas sociales que se organizan en torno a los municipios.

Prácticamente, todos los delegados municipales de este programa, ya sea los que realizan una intervención directa o los que derivan a todos los menores tratados, reclaman que faltan instituciones o programas para tratar a los menores que presentan los problemas más críticos y no responden a las intervenciones iniciales. Más específicamente, señalan que faltan instituciones para los niños, niñas o adolescentes reincidentes o con abuso de drogas -ya sean ambulatorios o residenciales-, escuelas que acepten a los menores con mayores problemas de aprendizaje y comportamiento, programas que ayuden y enseñen a los padres a educar a hijos con problemas conductuales y/o casas de acogida para menores con familias con grandes dificultades.

Algunos delegados van más allá y dicen que no hay una política que indique cómo abordar y tratar a los niños, niñas y adolescentes con que trabaja el Programa 24 Horas. El diagnóstico que realizan es que los programas e instituciones son insuficientes, que no están diseñadas para tratar a estos menores y que trabajan de forma descoordinada donde nadie se hace cargo de entregarle al menor una atención integral.

• Seguimiento y evaluación

No existe una forma determinada de realizar el seguimiento de los menores. Por lo general, se asocia a monitorear si el menor que fue derivado a alguna institución o programa está siendo tratado. Sólo algunos realizan llamados telefónicos o visitas a las familias o escuelas para saber qué sucedió con el menor una vez que egresó del Programa 24 Horas.

Tampoco existe un protocolo establecido y común que determine las condiciones de egreso de los menores. En algunos municipios el menor egresa del programa cuando cumple un determinado tiempo en él o cuando cumple una determinada edad independientemente de la evolución del menor, en otros egresa del programa cuando cumple con ciertas condiciones establecidas en el diagnóstico o, bien, el egreso depende completamente de la institución a la cual se derivó.

Por último, tampoco existe una forma establecida de evaluar el programa. Algunos municipios lo evalúan analizando la reincidencia -si los menores vuelven a aparecer en las listas o no-. Otros, en cambio, evalúan el programa a través de indicadores de cobertura - por ejemplo, cuántos menores atendieron-.

• Retroalimentación

Prácticamente no existe retroalimentación a Carabineros por parte de los equipos municipales, salvo algunas excepciones donde se hace informalmente. A la mayoría de los comisarios le gustaría tener más información sobre lo que el equipo municipal hace concretamente con los menores, sobre la cobertura del programa e impacto de éste sobre la delincuencia.

Principales problemas

A partir del análisis de los procesos claves del Programa 24 Horas y de sus actores más relevantes, se detectaron los problemas más importantes que tiene este programa en su operación y para el logro de sus objetivos. Los principales problemas que presenta este programa se pueden dividir en: problemas a nivel estratégico, de diseño y otros relacionados propiamente con la implementación del programa.

1. A nivel estratégico

El Programa 24 Horas no está inserto dentro de una estrategia de prevención delictual que oriente y coordine a los programas que procuran atender tempranamente a quienes tienen los mayores riesgos de empezar o seguir delinquir. Esto resulta especialmente clave cuando una parte importante de los equipos municipales del Programa 24 Horas no deriva a los niños(as) y adolescentes en riesgo delictual, si no que intervienen directamente sobre

ellos, realizando ellos mismos las labores propias de la prevención delictual. La falta de estrategia se traduce en que exista cierto desconocimiento en estos equipos y, en general, en todos los actores relevantes relacionados con el Programa 24 Horas, sobre cómo implementar y diseñar este tipo de programas. Tanto los delegados municipales y comisarios, como los responsables de este programa señalan que necesitan ser capacitados e informados sobre cómo se implementa y diseña un programa de este tipo y sobre los efectos reales que esta clase de programas puede tener sobre la delincuencia.

Por otra parte, la falta de una estrategia también dificulta la labor de los equipos municipales que derivan a los niños, niñas y adolescentes. En este caso, la falta de estrategia se traduce, por un lado, en que exista una escasez de instituciones y programas diseñados especialmente para realizar este tipo de prevención y, por otro, en que los programas e instituciones que existen para estos fines funcionen de forma descoordinada y poco integrada. Los propios delegados municipales señalan que faltan instituciones y programas especializados dispuestos y diseñados para trabajar con este tipo de menores y jóvenes, y que se debe coordinar la oferta de estas instituciones y programas para que entreguen una atención pertinente e integral.

Es por esto necesario que el Programa 24 Horas, junto a otros programas de prevención temprana, se inserte dentro de una estrategia de prevención delictual que defina claramente qué es la prevención temprana y los principios fundamentales que deben orientar este tipo de intervenciones y que, además, coordine la oferta de instituciones y programas en esta materia.

2. A nivel de diseño

A nivel de diseño la principal ventaja del Programa 24 Horas es que efectivamente este programa está focalizado en quienes deben estar de acuerdo a sus objetivos. El programa interviene sobre casos de iniciación delictual o de menores que presentan factores de riesgo conocidos, con el fin de evitar que se produzcan escaladas delictivas o de que la delincuencia devenga crónica en estos casos. Esto es algo que se debe destacar de manera especial, porque generalmente hay dificultades para focalizar correctamente este tipo de programas.

Sin embargo, el Programa 24 Horas tiene algunos problemas importantes en su diseño. Como punto de partida y principal problema de su diseño, está el hecho de que no existe una clara definición de quién es el responsable del diseño del programa en su totalidad, es decir, considerando, tanto el procesamiento y la transferencia de la información que realiza Carabineros como el trabajo que realizan los municipios. Carabineros de Chile, a través de la DIPROFAM, se identifica claramente como el responsable del procesamiento y envío de la información pertinente. Pero el problema

surge en torno al trabajo que realizan los municipios, donde no está claro para todos los involucrados quién es el responsable de diseñar esta parte del programa. Para algunos son los propios municipios quienes deben ser responsables de diseñar e implementar el trabajo que realizan con los menores como ellos lo estimen pertinente. Sin embargo, varios de los equipos municipales declaran que no tienen la preparación ni los recursos para lo anterior y que otras instituciones los deberían apoyar. En la práctica, el diseño del trabajo preventivo con los niños, niñas y adolescentes queda al total criterio de cada equipo municipal, los que muchas veces no pueden hacer mucho al respecto.

Lo anterior da pie a un segundo problema de diseño del Programa 24 Horas, ya que al trabajar bajo el presupuesto de total flexibilidad, donde cada municipio decide qué hacer y cómo implementar su trabajo, no se asegura, por un lado, que efectivamente se estén llevando a cabo las actividades pertinentes para prevenir el delito en estos menores y, por otro, no se asegura que se cumplan estándares mínimos de calidad en todos los procesos clave que implica el trabajo municipal. Específicamente, no se establecen ni especifican los criterios para seleccionar a qué niños tratará finalmente el programa; no se entregan pautas para realizar el diagnóstico que indiquen los elementos claves a considerar; no se especifican los componentes esenciales que debe incluir la intervención propiamente tal de los menores; no se incluyen protocolos de derivación que indiquen a qué menores se debe derivar a otras instituciones o programas y a cuáles de ellas se deberían derivar; y no se establecen las bases para realizar un seguimiento de los menores tratados ni para realizar una evaluación del programa en su conjunto. Tampoco se incorporan pautas para que los municipios realicen una retroalimentación a Carabineros que permita devolver información relevante al sistema policial. Hay algunos municipios que bajo este esquema lo pueden hacer muy bien, pero hay otros que les falta preparación y conocimientos para llevar a cabo estos procedimientos. Este es un aspecto clave de considerar ante su expansión a nivel nacional donde se incorporan municipios con niveles de preparación y recursos muy disímiles.

Un tercer problema de diseño es que este programa trabaja con jóvenes menores de 18 años tratando de forma similar a los menores de 14 y a los que tienen entre 14 y 18 años. Ambos grupos presentan características diferentes y requieren de intervenciones específicas. El tratamiento de jóvenes entre 14 y 18 años que presentan riesgo delictual no está acorde con la definición internacional de prevención temprana. El Programa 24 Horas se debería centrar en atender a menores de 14 años constituyéndose en un programa de prevención temprana propiamente tal. Este aspecto se tratará más extensamente cuando se exponga la propuesta.

Un cuarto problema es que este programa trabaja bajo el presupuesto de que con la oferta habitual de programas sociales que se organiza en torno a los municipios, es posible reducir o resolver los problemas que enfrentan estos menores previniendo de esta forma que se involucren en una carrera delictual. Sin embargo, la literatura especializada y los propios involucrados en la implementación de este programa, señalan que la oferta habitual de programas sociales es poco eficaz, ya sea por problemas de cobertura o diseño, para trabajar con este tipo de niños(as) y adolescentes.

Un quinto problema de diseño es que no cuenta con un protocolo para actuar con los niños y adolescentes que representan los casos más críticos y que no responden a las intervenciones iniciales que se realizan con ellos. Esto es clave en un programa de este tipo, ya que son estos casos los que pueden desarrollar carreras delictuales de mayor impacto. Generalmente, los casos más graves quedan sin atender o se derivan donde se pueda.

En definitiva lo que se observa es que el Programa 24 Horas carece de diseño, específicamente, en relación al trabajo que realizan los municipios. Aspecto clave para el éxito del programa, ya que no sólo es necesario contar con información oportuna y de calidad sobre estos menores, si no, sobre todo, realizar un buen trabajo preventivo con ellos para que el programa logre el impacto deseado. Es por esto que se considera necesario redefinir las responsabilidades de los principales involucrados en el diseño y en la correcta implementación del programa en su conjunto, establecer protocolos comunes que aseguren estándares mínimos en todas sus operaciones, redefinir la población objetivo del programa en cuanto a su edad y establecer las características y principales componentes de una intervención especializada que considere los casos más críticos.

3. A nivel de implementación

Los problemas que este programa presenta a nivel estratégico y de diseño se traducen en inconvenientes que afectan la implementación de éste. La falta de una estrategia de prevención deriva en que los equipos municipales responsables carezcan de formalidad y estabilidad financiera. Esto se traduce en equipos inestables, sin dedicación exclusiva y, generalmente, con poca preparación para diseñar y llevar a cabo un programa como éste. La falta de diseño, por su parte, deriva en que todos los procedimientos clave del trabajo municipal (selección, ubicación, diagnóstico, derivación o intervención directa, seguimiento, evaluación y retroalimentación a Carabineros) se hagan de forma circunstancial e inestable. Específicamente, la intervención directa que se les otorga a estos niños y jóvenes, en muchos casos, suele ser escasa y poco frecuente, la derivación de los menores resulta problemática y los casos críticos muchas veces quedan sin atender.

A nivel de la implementación del Programa 24 Horas, existen otros problemas relacionados directamente con la información que envía Carabineros a los municipios: la omisión del motivo preciso de detención de los menores (es decir, qué infracción a la ley o qué tipo de vulneración a sus derechos los llevó a ser detenidos), la falta de flexibilidad para poder enviar la información en formato digital cuando los municipios y el comisario lo estiman más eficiente y se comprometan a hacerlo bajo condiciones de reserva y las direcciones falsas que incluyen los listados enviados por Carabineros. Estos aspectos dificultan la implementación del programa y, sobre todo, distraen a los encargados de diseñar e implementar el programa de aspectos más relevantes para que el Programa 24 Horas pueda tener el impacto que se desea lograr.

Propuesta

Para que este programa sea capaz de producir el impacto esperado debe estar inserto en un marco estratégico adecuado, tener un buen diseño y ser correctamente implementado. Siguiendo esta línea, la propuesta se estructura a nivel de estrategia y de re-diseño donde se exponen los principales aspectos que un programa como 24 Horas debería considerar para mejorar su implementación y así lograr el impacto deseado.

1. A nivel estratégico

Dadas las características originales del Programa 24 Horas y las que ha ido tomando en las comunas donde se ha implementado por un par de años, éste debería insertarse específicamente en una estrategia de prevención temprana del delito que indique claramente qué es la prevención temprana y cuáles son sus principales principios orientadores. Esta estrategia debería orientar y coordinar a todos los programas que procuran atender tempranamente a quienes tienen los mayores riesgos de empezar a delinquir o seguir delinquiendo.

Como punto de partida es importante destacar que el marco comprensivo de una estrategia de prevención temprana debe incluir los siguientes principios: debe basarse en el fortalecimiento de la responsabilidad y capacidades de las familias para proveer cuidado, atención y soporte a niños(as) con riesgos delictivos; debe apoyarse en las instituciones básicas de protección social (escuelas, iglesias y organizaciones comunitarias) y en sus posibilidades de promover integración social; debe impulsar programas de prevención que apunten a población con riesgo delictivo detectado lo más tempranamente posible y que se dirijan sobre factores de riesgo conocidos; debe intervenir inmediata y efectivamente sobre los casos de iniciación delictual para evitar que la delincuencia devenga crónica o se produzcan escaladas hacia delitos mayores; y, por último, una estrategia de prevención temprana debe identificar en forma clara y precisa el pequeño grupo de infractores crónicos o que

cometen delitos graves y violentos que no responden a las intervenciones iniciales, los que deben ser derivados a programas especializados de tratamiento y rehabilitación (Loeber *et al.*, 2003).

La importancia de la prevención temprana se basa en dos supuestos claves: primero, que la conducta delictual puede ser detectada y predicha desde muy temprano en la vida en conformidad con un conjunto de factores de riesgo que aparecen muy temprano en la vida y cuyo impacto permanece estable en el tiempo (Farrington, 2006; Gottfredson & Hirshi, 1990). Segundo, que la prevención temprana tiene mayores posibilidades de éxito, ya que como postulan las teorías del desarrollo, los primeros años de vida son los más influenciados en la conformación de experiencias posteriores. A medida que el niño crece, gana independencia y tiene la habilidad para armar su propia vida, lo que hace que las intervenciones sean más difíciles y costosas.

La prevención temprana implica acciones o programas que se implementan en los primeros años de vida de las personas, desde el nacimiento o incluso antes de nacer, hasta la primera adolescencia (aproximadamente 14 años). También un criterio temprano de prevención puede ser la intervención antes de que el niño o joven se involucre delictualmente o, al menos, antes de que tenga un involucramiento significativo en el delito. Sin embargo, ambos criterios suelen superponerse: la iniciación delictiva (y también el consumo de drogas) en población de riesgo poca veces se produce después de los 14 años y lo normal es que sea mucho más precoz. Inversamente, después de los 15 años lo probable es encontrar actividad delictiva estable combinada con factores de riesgo concomitantes como deserción escolar grave, abuso de drogas y asociación con pares delincuentes que obligan a intervenir con programas más bien de rehabilitación que son más difíciles y costosos (Farrington, 2007).

La prevención temprana definida de esta manera tiene una ventaja clave: los programas de prevención delictual que tienen la capacidad específica de detectar potenciales de riesgo delictivo lo más temprano posible permiten ubicar a niños o niñas con alto riesgo de delinquir o a infractores de baja edad que cometen delitos menores que no son detectados por los sistemas institucionales como los tribunales de justicia o las instituciones de custodia. Muchos infractores de baja edad no aparecen rutinariamente en esos sistemas institucionales, de manera que no son descubiertos y apoyados adecuadamente por los recursos con que cuentan las instituciones públicas o comunitarias. Los sistemas institucionales están preparados para observar infracciones o delitos graves que tienden a aparecer más tarde en la vida, después de una larga trayectoria de infracciones u ofensas menores que comenzaron mucho antes y que pueden tener varios años de desarrollo. La visibilidad delictiva aparece usualmente con la institucionalización del delito

que ocurre la mayor parte de las veces demasiado tarde. Un programa que permita una detección temprana de aquellos con riesgo de delinquir o de aquellos que comienzan a delinquir tempranamente permite intervenir en el momento preciso. También se sabe que la precocidad delictiva está vinculada con trayectorias más largas y problemáticas del delito (lo mismo que sucede con la iniciación temprana en el uso de drogas y en cualquier comportamiento de riesgo): mientras antes se empiece en la carrera delictiva, más tarde se sale o más graves son los delitos que se comenten. La intervención precoz puede interrumpir el desarrollo de carreras delictivas de alto impacto, lo que usualmente acredita una relación de costo-efectividad muy favorable para este tipo de intervenciones (Loeber, *et al.*, 2003).

La prevención temprana puede incluir intervenciones dirigidas a toda la comunidad para prevenir que comience la delincuencia (prevención primaria o universal)⁵, o intervenciones dirigidas a los niños(as) y jóvenes que están en riesgo de comenzar a delinquir debido a la presencia de uno o más factores de riesgo, o que se iniciaron tempranamente en delitos menores (prevención secundaria). A partir de los noventa, prima esta última que se ha denominado “prevención focalizada en riesgos” que busca evitar que el potencial delictual de los menores en riesgo se desarrolle (Farrington, 2007). La idea de la “prevención focalizada en riesgo” es muy simple: hay que identificar los factores de riesgo que aumentan la probabilidad de que un menor comience a delinquir y los factores protectores que protegen de la actividad delictual, e implementar los métodos de prevención más eficaces diseñados para contrarrestar los primeros y estimular los segundos. Este tipo de prevención focalizada en riesgo, que se deriva de las estrategias para prevenir enfermedades en el área de la salud pública, se distingue de la penal que comprenden, por ejemplo, las tradicionales estrategias de rehabilitación junto a las de disuasión e incapacitación de jóvenes o adultos involucrados delictualmente. Muchas veces, se confunden las estrategias de prevención temprana con las de rehabilitación de jóvenes ya involucrados delictualmente.

La información actual sobre las bases psicosociales de la criminalidad permite determinar con bastante exactitud aquellos factores que aumentan la probabilidad de delinquir -factores de riesgo-, sobre todo los factores individuales y familiares. Menos se sabe sobre los factores que protegen de la actividad delictual.

Se distingue entre factores individuales, familiares y sociales. Entre los factores individuales más importantes que predicen un comportamiento de-

5 Esta forma de clasificar los programas de prevención temprana se desprende de la clásica clasificación de programas de prevención delictual derivada de las políticas de prevención en el área de la salud pública que establece que existe una prevención primaria (dirigida a toda la comunidad), secundaria (se interviene a niños y jóvenes que están en riesgo de delinquir) y terciaria (medidas dirigidas a personas que están involucradas en el delito).

lictual están la baja inteligencia y logro académico, la impulsividad y la falta de empatía. Así como la baja inteligencia es un factor de riesgo, la investigación sugiere que la alta inteligencia sería un factor protector. El principal factor familiar que predice delincuencia es tener padres o hermanos con trayectorias delictuales. Otros factores familiares asociados a la delincuencia son una supervisión parental deficiente, conflictos parentales y familias disfuncionales (como las que presentan maltrato infantil o padres incapacitados por razones psico-patológicas o sociales). Otro factor de riesgo familiar se relaciona con el tamaño familiar -asociado al hacinamiento y a la menor atención que reciben sus miembros cuando las familias son más grandes-. Uno de los factores más protectores es la correcta supervisión parental.

A un nivel social, el factor que más predice delincuencia es crecer en zonas de bajo estatus socioeconómico, asociado a tener amigos delincuentes, a ir a escuelas con altas tasas de delitos y a vivir en áreas de privación económica y deterioro físico. En todo caso todas estas adversidades de riesgo social tienden a estar asociadas con las adversidades individuales y familiares. Uno de los factores sociales más protectores sería asistir a un colegio con énfasis en el logro académico -que enfatice las clases de carácter académico, las tareas para la casa y con una decidida orientación al logro- (Farrington, 2007). Cuando se conjugan estos factores de riesgo se tiene una alta probabilidad de involucramiento delictual, sin embargo, hay que destacar, como ya se mencionó, que el factor de riesgo más grave es tener un comportamiento delictivo precoz, aunque sea menor, ya que eso aumenta la probabilidad de un involucramiento posterior más significativo con el delito y de mayor impacto.

Es difícil establecer qué factores son causas del delito y cuáles sólo están correlacionados con otros factores de riesgo y son simplemente marcadores. Idealmente, la prevención focalizada en riesgo debería atender las causas para disminuir la delincuencia. Sin embargo, la dificultad para establecer las causas y la co-ocurrencia entre los factores de riesgo estimula intervenciones dirigidas contra varios factores de riesgo. Además, existe evidencia de que las intervenciones integrales o multimodales son más efectivas que las que sólo están dirigidas a compensar un factor de riesgo.

Hay que considerar también, que los factores de riesgo tienden a ser similares para muchos tipos de comportamiento desviado tales como abuso de drogas. Por lo tanto, los programas de prevención que son exitosos en disminuir el riesgo de delinquir tienen una alta probabilidad de tener un amplio rango de beneficios en la disminución de otros problemas sociales.

El Programa 24 Horas, junto a otros programas de prevención temprana, debe insertarse dentro de un marco estratégico como el descrito. Estos programas deben actuar coordinadamente para lograr prevenir efectivamente

el delito en menores de alto riesgo delictual en el momento preciso, antes de que sea demasiado tarde y sean necesarias otro tipo de intervenciones más difíciles y costosas.

2. A nivel de diseño

Las características que el Programa 24 Horas ha ido adquiriendo en las comunas donde se ha implementado por un tiempo considerable, hacen posible y recomendable que este programa se formalice como un programa de prevención temprana. Esto significa, siguiendo el marco anterior, que el Programa 24 Horas debe diseñarse como un programa que a través de sus intervenciones, fortalezca las capacidades de las familias para que cuiden y soporten a los menores, se apoye en instituciones básicas de protección social como son las escuelas, iglesias u organizaciones comunitarias, y promueva, efectivamente, una intervención temprana, es decir, centrada en aquellos niños y niñas menores de 14 años que se han iniciado tempranamente en el delito o que presentan riesgos delictivos conocidos. Este es el caso de los infractores de ley menores de 14 años detenidos por Carabineros y de los menores de 14 vulnerados en sus derechos, ya que esto constituye un importante factor de riesgo delictual.

La focalización del Programa 24 Horas en los menores de 14 años detenidos por Carabineros tiene la ventaja de otorgar una intervención específica de acuerdo a las características de este grupo y no mezclarlos con jóvenes detenidos de entre 14 y 18 años que, por lo general, presentan un comportamiento delictual más estable combinado con factores de riesgo más críticos que obligan a intervenir con otro tipo de intervención más asociada a la rehabilitación que a la prevención. Además, actualmente, los infractores de ley menores de 14 años -inimputables-, son considerados de forma tangencial por el SENAME⁶ y no son apoyados adecuadamente por ninguna institución pública. Por otra parte, los niños(as) vulnerados en sus derechos menores de 14 años son generalmente derivados a las OPDs, pero éstas no funcionan en todas las comunas y atienden a estos menores en conjunto con jóvenes vulnerados de hasta 18 años. De esta forma, el Programa 24 horas aliviaría al SENAME haciéndose cargo de los infractores y vulnerados en sus derechos menores de 14 años, entregándoles una intervención que se rige por los principios propios de la prevención temprana y, por lo tanto, adecuada a la edad de los detenidos.

⁶ No hay un área especial del SENAME que se haga cargo de los menores de 14 años detenidos por Carabineros por infringir la ley -inimputables-, sólo existen algunos programas del área de vulneración de derechos que los consideran entre sus posibles beneficiados: las Residencias Especializadas (REM) y dentro de los Programas de Protección Especializada el Programa Inimputable (PEI) y el Programa de Intervención Especializada (PIE). Sin embargo, ambos programas, también, atienden a jóvenes entre 14 y 18 años (SENAME, 2007; SENAME, 2008).

Los potenciales beneficiarios del Programa 24 Horas estarían dados, entonces, por todos los menores de 14 años detenidos por Carabineros, ya sea por infringir la ley o por ser vulnerados en sus derechos. El número de menores de 14 años infractores de ley o vulnerados en sus derechos varía de forma considerable entre las distintas comunas del país. Estas diferencias de magnitud en cuanto a los posibles beneficiados debe ser considerada a la hora de otorgar financiamiento y conformar los equipos comunales a cargo de este programa. A modo de referencia, durante el mes de abril de 2008, Carabineros transfirió información sobre 1.993 casos de menores de 14 años a distintas municipalidades del país, siendo 211 infractores de ley y 1.782 vulnerados en sus derechos. En el caso de la Región Metropolitana se presentan en promedio por comuna, veintitrés casos de niños(as) vulnerados en sus derechos y dos casos de niños(as) infractores de ley⁷. Vale la pena destacar que aunque en algunas comunas sean pocos casos al mes, sobre todo, en el caso de los menores infractores de ley, es conveniente tratarlos debido a su gran potencial delictual, recordando que la precocidad en este punto está asociada con trayectorias más largas y problemáticas del delito. Además, hay que considerar que el número de niños(as) tratados por el programa es acumulativo durante el año y la intervención es intensiva y de largo aliento, por lo que el esfuerzo no es menor en términos de recursos y tiempo. Nuestra idea es que es mejor invertir en una menor cantidad de casos pero que presentan un mayor potencial delictual, que invertir en aumentar la cobertura a un mayor número de niños(as) o adolescentes pero con un menor riesgo delictivo. Esto último es lo que sucede actualmente, donde muchas veces, en pro de atender a una mayor cantidad de casos, los con mayor potencial delictual quedan sin atender, ya que son los más difíciles y costosos de tratar.

La intervención propiamente tal del Programa 24 Horas definido de esta forma, debe ser inmediata, especializada, integral, intensiva y sistemática. Esto constituye la intervención inicial del programa y nuestra propuesta es que ésta sea provista directamente por el equipo municipal a cargo del Programa 24 Horas, como de hecho ocurre en una parte importante de los casos estudiados. De esta forma es más probable, a nuestro parecer, otorgar una intervención con las características señaladas, siempre y cuando estos equipos cuenten con el apoyo necesario. La prevención temprana a través de la derivación de los niños y niñas en riesgo delictual a los programas sociales habituales que se organizan en torno a las municipalidades resulta problemática como se ha señalado anteriormente. Por otra parte, el Programa 24 Horas, además de ofrecer una intervención inicial pertinente, debe también, ser capaz de identificar a aquellos casos más críticos que no responden a ésta y a esos casos derivarlos a instituciones o programas especializados de rehabilitación adecuados para su edad.

⁷ Información elaborada por la DIPROFAM para las comunas que actualmente participan del Programa 24 Horas. Agosto, 2008.

2.1 Intervención inicial

La evaluación internacional de programas ha logrado documentar una serie de intervenciones básicas de alto rendimiento y eficacia en la prevención temprana del comportamiento delictivo que indican qué ha funcionado y qué no ha funcionado para prevenir tempranamente el delito. Éstas se clasifican en intervenciones focalizadas en la familia/padres; intervenciones focalizadas en los menores en riesgo (individuales) y en aquellas que se focalizan en la comunidad. El Programa 24 Horas debe realizar una intervención inicial directa y especializada que incluya todos estos componentes -familiar, individual y comunitario- centrándose en aquéllos que cuentan con una evidencia favorable en la prevención de la delincuencia.

• Componente familiar

La prevención centrada en la familia es el componente principal de los programas dirigidos a niños y niñas. En general, el comportamiento familiar resulta significativo hasta el comienzo de la adolescencia, alrededor de los 14 años, tras la cual las intervenciones sobre grupos de pares cobran especial relevancia. La familiar procura promover cambios en los estilos parentales que permitan mejorar el vínculo con niños(as) con trastornos conductuales. Los padres de estos niños tienden a ser inconsistentes, punitivos en el trato con los niños y reducen progresivamente su atención, involucramiento y capacidad de control. Los niños(as) con trastornos conductuales, por su parte, suelen desarrollar comportamientos aversivos, distantes o conflictivos con sus padres que los alejan tempranamente de la influencia y atención parental.

Las intervenciones familiares más efectivas son las que entrenan capacidades parentales para manejar niños y niñas conflictivos, que incluye habilidades sociales en comunicación, disciplina y supervisión familiar. Estos programas son especialmente eficaces en familias con potencial preventivo, como familias de bajo nivel socio-económico, con dificultades ostensibles de control parental, conflicto conyugal y bajo soporte social (madres solas por ejemplo, u hogares con inestabilidad paterna). Este tipo de intervención presupone interés y cooperación parental que muchas veces no existe. Intervenciones más radicales son necesarias para cuadros más agudos de desorganización familiar (llamados de disfunción familiar) como familias con padres o hermanos (u otros parientes cercanos) con comportamiento delictivo o socialmente desviado, o familias con padres incapacitados por razones psico-patológicas o sociales que ofrecen mayores desafíos a la intervención. En este sentido, una preocupación especial ha sido la importancia de la trasmisión inter-generacional de comportamiento delictivo y el comportamiento de niños(as) que crecen en hogares con familiares socialmente desviados. Se ha mostrado que rara vez son los padres quienes enseñan o promueven el comportamiento delictivo de sus hijos; la influencia de los hermanos mayores (o de algún

otro adulto cercano a la familia) suele ser más decisiva. En estos cuadros agudos de desorganización social se recomiendan programas terapéuticos funcionales que consideren a todos los miembros de la familia, rescatando a aquellos que presenten un comportamiento pro-social. En los casos más graves, pueden intervenir los programas de sustitución familiar que ofrezcan un contacto significativo con adultos y modelos de comportamiento socialmente convencionales como son los programas de “familias de acogida”.

• **Componente individual**

Otro componente esencial de la prevención dirigida a menores es la intervención sobre factores individuales cuyas dos intervenciones más efectivas son el desarrollo de competencias académicas y el entrenamiento de habilidades sociales. El desarrollo de competencias académicas está dirigido a menores con dificultades de rendimiento, integración y asistencia escolar, y a los que definitivamente desertan de la escuela. Existe evidencia acerca de la relación entre comportamiento agresivo y déficits cognitivos, incluyendo de manera especial el retardo y las dificultades crónicas en lecto-escritura. También el fracaso académico está relacionado con escalamientos en la actividad delictiva, generalmente mediada por problemas de asistencia y deserción escolar. Los programas de reescolarización son indispensables, pero no resuelven las dificultades de retención y adherencia escolar que requieren de intervenciones que refuercen y apoyen el desarrollo académico, muchas veces de manera sistemática y constante. Los programas orientados exclusivamente hacia el rendimiento académico no siempre tienen una evidencia favorable (Maguin & Loeber, 1996); a menudo se requiere también, que éstas incluyan componentes adicionales en formación moral y conductual.

En este marco, un problema especial es la medicamentación con psicoestimulantes (metilfedinato) que se aconseja para el tratamiento del déficit atencional, que aparecen muy relacionados con trastornos de impulsividad y exceso de actividad. Los estudios documentan ampliamente la efectividad de estos medicamentos en el control del síndrome HIA (hiperactividad, impulsividad y déficit atencional). Estos beneficios alcanzan también al subgrupo de niños con problemas atencionales que muestran agresividad: la medicamentación reduce los impulsos agresivos, el robo y el vandalismo (Hinshaw *et al.*, 1992). También se reconocen, sin embargo, las limitaciones de estos medicamentos, en particular, sus efectos de corta duración (y los problemas de manejo conductual al final del día que repercuten sobre el orden doméstico) y que no están acreditados como una intervención exclusiva para resolver problemas conductuales.

Las intervenciones destinadas al entrenamiento de habilidades sociales tienen asimismo buenos pronósticos. Éstas son dirigidas a menores con problemas conductuales asociados a dificultades de interacción social, como baja

empatía y capacidad para situarse en el lugar del otro, presunción y sospecha de los demás o aceptación del uso de la fuerza en las relaciones sociales. También están dirigidos a menores que presentan agresividad y que esconden dificultades específicas para manejar la rabia y la frustración, para controlar impulsos y anticipar consecuencias del comportamiento propio sobre los demás. En general, los programas de formación en habilidades sociales procuran disminuir la impulsividad y la inhibición a través de técnicas de manejo de las emociones y de la comunicación. La mayor parte de estos programas se aplican en las escuelas para reducir la violencia escolar y están centrados en las consecuencias del uso de la agresión física (antes que en otras manifestaciones menos ostensibles de la agresividad). No es usual que estos programas sean aplicados en casos de desórdenes conductuales demasiado serios.

• Componente comunitario

Otro componente esencial de la intervención en menores que pretenden prevenir tempranamente la delincuencia, es la intervención con asiento comunitario que toma en cuenta el ambiente familiar y la inserción comunitaria de los niños(as).⁸ Estos programas, sin embargo, utilizan habitualmente el recurso de tutorías que no siempre tienen evidencia favorable. Los programas de tutorías comprometen típicamente a voluntarios no profesionales que dedican tiempo a trabajar y mantener una relación personal con jóvenes en riesgo. Son intervenciones muy diversas que se dirigen a corregir problemas de fracaso o integración escolar y asociación con pares desviados y procuran alentar comportamiento convencional proporcionando soporte y modelos de conducta apropiados. Algunos estudios han mostrado escasa efectividad en este tipo de programas para tratar a niños con problemas conductuales, sea con tutores pagados o no pagados, o con tutores que provienen de la misma comunidad o de fuera de la comunidad (generalmente voluntarios con formación universitaria). Los programas que implican tutorías o consejería mejoran, sin embargo, cuando se ocupan técnicas de manejo conductual y están situados en un contexto de intervención profesional. También es común en las intervenciones con asiento comunitario, que se realicen iniciativas de recreación y uso convencional del tiempo libre que resuelven problemas de inhibición social o de asociación con pares desviados. La evidencia para programas que ofrecen oportunidades de socialización en ambientes socialmente convencionales (especialmente deportes, scouts, iglesias, música y danza) es moderadamente favorable y mejora cuando son intensivas (Catalano *et al.*, 1998).

8 Los principales programas de prevención temprana de la violencia que se focalizan en niños y adolescentes tienen un asiento escolar. La escuela ofrece un espacio especialmente apropiado para detectar problemas conductuales (sobre todo tempranamente) y para incorporar iniciativas de tratamiento de alta adherencia y larga duración. Sin embargo, una limitación especial de los programas escolares es que descuidan el trabajo con las familias e intervienen al margen del contexto familiar que resulta decisivo en la vida de los niños y adolescentes (Wasserman & Miller, 1998). Es por esto que son importantes las intervenciones con asiento comunitario, ya que toman en cuenta la inserción familiar y comunitaria del menor.

La intervención inicial del Programa 24 Horas debe incluir estos componentes centrándose en las acciones que tengan un buen pronóstico en la prevención temprana de la delincuencia incluyendo intervenciones eficaces a nivel familiar, en el desarrollo de competencias académicas, las que se pueden complementar con intervenciones adicionales en formación moral, y de habilidades sociales e intervenciones con asiento comunitario basadas en tutorías profesionales y actividades recreativas intensivas en tiempo.

Además, es importante mencionar que la intervención inicial que ofrece este programa, considerando todos sus componentes, debe ser inmediata y de carácter intensiva y sistemática. La intervención que el Programa 24 Horas realice, debe procurar establecer contactos significativos, con cierta duración y frecuencia en todos sus componentes. En general, este tipo de intervenciones duran aproximadamente dos años y tienen una frecuencia de varias veces por semana al menos en un principio, luego la intensidad se puede ir disminuyendo de acuerdo a la evolución de cada caso.

2.2 Derivación de casos críticos

El Programa 24 Horas debe ofrecer una intervención inicial pertinente, pero, también, debe tener la capacidad para detectar a los menores que no respondan a esa intervención inicial y derivarlos a otros programas o instituciones especializados de rehabilitación con las capacidades y recursos adecuados y la voluntad para trabajar con estos niños o niñas. El éxito de la derivación se basa en que efectivamente existan este tipo de instituciones o programas, que tengan cupos para estos niños(as) y que trabajen de forma coordinada con el programa. Para esto es necesario que exista un protocolo claro de derivación que indique cuáles son las instituciones y programas pertinentes.

Para casos críticos de menores insertos en grupos con alta desviación, se ha detectado efectividad en dos programas no conocidos en nuestro país que convendría tener en cuenta: el programa “Moviéndose en busca de una oportunidad” que ofrece un voucher a familias de bajos ingresos con niños(as) en riesgo para trasladarse de casa y abandonar barrios demasiado peligrosos⁹ y el programa “Alternativas de custodia” que ofrece a adolescentes con infracciones serias una familia de custodia especialmente entrenada para evitar contacto con pares delincuentes u otras personas cercanas que presenten comportamientos desviados.

2.3 Otros aspectos claves del diseño

El diseño del Programa 24 Horas, también debe protocolizar y formalizar otros procesos importantes del programa que permita asegurar estándares mínimos de calidad en la implementación de cada uno de ellos. El diagnóstico

⁹ Este programa suele ser más eficaz para el caso de la mujeres (Farrington, 2007).

que se realiza para cada niño(a) que ingresa al programa, debe basarse en los factores de riesgo y protección delictual mencionados en la propuesta estratégica. Este diagnóstico debe orientar qué aspectos de la intervención inicial se deben enfatizar, o si es necesario derivar al menor desde un principio a una institución o programa especializado. También, el diagnóstico debe establecer las condiciones de egreso del niño(a) tratado. Por otra parte, el seguimiento de los menores una vez egresados del programa, debe ser más intensivo en un primer momento para luego espaciarse en el tiempo y siempre consultando sobre la evolución del menor en relación a su diagnóstico inicial.

Además, es necesario destacar que para Carabineros resulta clave la retroalimentación que debe recibir de los municipios, para que todos sus miembros le crean más al programa y se involucren más en él. Esta retroalimentación debe considerar como información relevante un análisis de la cobertura del programa en cada comuna, una especificación de la intervención realizada y una evaluación que indique de forma simple y precisa si se lograron los principales resultados y el impacto esperado. Esto se debe estructurar en un formato sencillo, de forma que pueda ser rellenado fácilmente por cada municipio y entregado oportunamente a los comisarios de cada comuna.

La evaluación del Programa 24 Horas debe considerar tanto un análisis cuantitativo de la magnitud o cobertura del programa (número de niños y niñas que contienen las listas enviadas por Carabineros, de niños(as) ubicados por los municipios, tratados a través de una intervención inicial, derivados por no responder a la intervención inicial y que egresan con éxito del programa) como una evaluación cualitativa de los principales procesos implicados en la implementación del programa para verificar que se están llevando a cabo correctamente. Esto es especialmente importante ante la expansión del programa a comunas que cuentan con pocos recursos y capacidades y con características muy dispares. También es necesario planificar con tiempo una evaluación de los resultados que se espera que el programa logre en el corto plazo y del impacto que se espera a más largo plazo, para establecer líneas de base que permitan una evaluación de alto estándar científico. Los indicadores de los principales resultados se deben establecer una vez que el programa defina precisamente su forma de intervención y una evaluación de impacto debe considerar si efectivamente el programa fue eficaz en contrarrestar los factores de riesgo y fortalecer los factores de protección, para finalmente evaluar la eficacia del programa en la prevención de la delincuencia.

Para que todo lo anterior sea posible, es necesario, como punto de partida, que se defina claramente quién es el responsable por el diseño del trabajo que realizan los municipios dentro del Programa 24 Horas. Los equipos municipales son los principales responsables de implementar la prevención temprana propiamente tal. Pero para que esto suceda de forma exitosa, es

necesario que alguna institución vinculada al Programa 24 Horas se haga responsable de re-diseñar el componente preventivo del programa y entregar apoyo profesional experto (capacitaciones) a los equipos municipales. También es necesario que estos equipos se establezcan, para lo cual resulta clave dar resguardo financiero. Actualmente, el financiamiento de los equipos municipales depende de los recursos de cada municipio, del interés del alcalde por el proyecto y del financiamiento central a través de los FAGM que por tratarse de un fondo concursable limitado y con una duración determinada de aproximadamente un año, no da estabilidad financiera. Es necesario establecer una forma de financiamiento que le dé estabilidad al Programa 24 Horas en todas las comunas donde esté operando para que éste pueda funcionar adecuadamente.

La DIPROFAM de Carabineros de Chile es la institución responsable de la calidad y la transferencia de la información sobre los menores detenidos. Sin embargo, Carabineros, podría tener un rol estratégico más allá de entregar información oportuna y de calidad a través de las listas que envía a los municipios: Carabineros podría entregar adicionalmente información relevante que ellos manejan sobre los menores y sus familias como, por ejemplo, dar pistas sobre los menores que vagan o consumen drogas, o sobre las familias donde hay tráfico de drogas o que tienen antecedentes delictuales. Esta información adicional sería de gran utilidad para el programa. Carabineros también puede apoyar el trabajo preventivo realizado por los municipios colaborando con ciertos procedimientos o actividades del programa como de hecho ocurre en algunas comunas, potenciando sus fundaciones preventivas como la Fundación Niño y Patria, y colocando su imagen a disposición del Programa 24 Horas. Pero para que esto ocurra es necesario que Carabineros de Chile establezca un vínculo más estrecho con el trabajo que realizan las municipalidades.

Por último, hay ciertas dificultades prácticas que Carabineros debe solucionar, ya que dificultan la implementación del programa y distraen a los encargados de implementarlo de aspectos más relevantes. Se debe solucionar definitivamente si se incorpora o no el motivo preciso de detención en las listas y cómo los comisarios reenvían la información a los delegados. La incorporación del motivo preciso de detención en las listas enviadas por la DIPROFAM y el traspaso de estas listas por correo electrónico en las comisarías y equipos municipales que tengan los medios para hacerlo, ayudaría a que la implementación del programa fuese más fluida. También, sería más expedito el proceso de ubicación de los menores detenidos si las direcciones tuviesen menos errores.

Comentarios finales

El Programa 24 Horas tiene un gran potencial, ya que efectivamente detecta a niños y niñas que presentan un alto riesgo delictual, pero debe superar sus problemas a nivel estratégico, de diseño e implementación, sobre todo en relación al trabajo que realizan los municipios, si quiere entregar una intervención oportuna y pertinente que permita lograr un impacto significativo en la prevención temprana de la delincuencia. Esto es especialmente relevante y oportuno en estos momentos en que el programa se está expandiendo a todo el país.

La evaluación ha detectado, sin embargo, algunos problemas de diseño e implementación que pueden ser corregidos. Entre las principales dificultades que se han encontrado se pueden mencionar: i) El programa está bien focalizado en riesgo delictivo, pero no ha delimitado su ámbito de intervención en la prevención temprana; ii) El programa fue diseñado con un propósito de derivación que no se puede cumplir cabalmente dada las limitaciones de la oferta institucional en prevención temprana y ha ido asumiendo creciente y desordenadamente tareas de intervención directa, iii) No existen protocolos de diagnóstico, intervención, derivación, seguimiento y evaluación que permitan fijar estándares de calidad; iv) Faltan también indicaciones claras para actuar en casos de mayor gravedad, que son también los de mayor interés desde el punto de vista preventivo (probablemente el programa deje pasar estos casos graves por dificultades de ubicación, atracción, adherencia); y v) el programa carece de un diseño institucional suficientemente consolidado (la participación de Carabineros sigue siendo algo inestable y los equipos municipales no están asentados o acreditados totalmente en el área de prevención). También se presentan problemas de implementación; en particular, con la calidad de la información que contienen las listas policiales (motivo preciso de detención y domicilios falsos), la inestabilidad de los equipos profesionales y la insuficiencia de recursos.

Nuestras recomendaciones, principalmente, se centran en que este programa se constituya como un programa de prevención temprana propiamente tal, es decir, que se focalice en niños y niñas menores de 14 años en condiciones de riesgo delictual, que realice una intervención inicial directa, especializada, intensiva y eficaz, que considere tanto los componentes familiares, individuales y comunitarios propios de una intervención temprana y que derive los casos críticos que no responden a este tipo de intervenciones a otros programas e instituciones especializadas para atender a esos casos. También es indispensable que las distintas instituciones que participan se hagan cargo de la naturaleza preventiva del programa y se hagan co-responsables de todas las tareas, lo que implica establecer y precisar las responsabilidades y compromisos de las instituciones a cargo del diseño y supervisión del programa, y de las instituciones a cargo de su implementación.

Referencias

- **Akers, R. L.**, 1998. *Social learning and social structure, a general theory of crime and deviance*. Boston: Northeastern University Press.
- **Catalano, R. F., Arthur, M. F., Hawkins, J. D., Berglund, L., & Olson, J. J.**, 1998. Comprehensive community-based interventions to prevent antisocial behavior. En R. Loeber and D. P. Farrington, eds. *Serious and violent juvenile offenders: Risk factors and successful interventions*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications. 248-283.
- **Cohen, E. & Franco, R.**, 1993. *Evaluación de proyectos sociales*. Madrid: Siglo XXI.
- **DIPROFAM & Ministerio de Defensa**, 2007. *24 Horas, programa de seguridad integrada para niños, niñas y adolescentes*. Santiago, Chile.
- **Fares, I.**, 2007. *Riesgo y vulnerabilidad de los niños y adolescentes*. División de Seguridad Pública, Santiago, Chile.
- **Farrington, D. P.**, 1995. The challenge of teenage antisocial behavior. En Rutter, M., ed. *Psychosocial disturbances in young people, challenges for prevention*. Cambridge: Cambridge University Press. 83 – 130.
- **Farrington, D. P. & Coid, J. W.** editores, 2006. *Early prevention of adult antisocial behaviour*. Cambridge Studies in Criminology. Cambridge: Cambridge University Press.
- **Farrington, D. P. & Welsh, B. C.**, 2007. *Saving children from a life of crime, early factors and effective interventions*. New York: Oxford University Press.
- **Gottfredson, D. C. & Wilson, D. B.**, 2003. Characteristics of effective school-based substance abuse prevention. *Prevention Science*, 4 (1), 27-38.
- **Gottfredson, M. & Hirschi, T.**, 1990. *A general theory of crime*. California: Stanford University Press.
- **Harrell, A., Cavanagh, S. & Sridharan, S.**, 1999. *Evaluation of the children at risk program, results 1 year after the end of the program*. National Institute of Justice. Office of Justice Programs, U.S. Department of Justice.
- **Hein, A.**, 2004. *Factores de riesgo y delincuencia juvenil, revisión de la literatura nacional e internacional*. Fundación Paz Ciudadana, Santiago, Chile.

- **Hein, A. & Sepúlveda, M.**, 2005. *Caracterización de menores de edad ingresados a una comisaría entre los años 2001 y 2004 en el marco del seguimiento del programa protección 24 horas de carabineros de Chile, implicancias para la prevención de la violencia de y contra niños, niñas y adolescentes*. Fundación Paz Ciudadana. Santiago, Chile.
- **Hinshaw, S. P., Heller, T., & McHale, J. P.**, 1992. Covert antisocial behavior in boys with attention deficit hyperactivity disorder: External validation and effects of methylphenidate. *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 60, 274-281.
- **Hirschi, T.**, 2002. *Causes of delinquency*. New Jersey: Transaction Publishers.
- **Inciardi, J. A. & McElrath, K.**, 2004. *The American Drug Scene*. California: Roxbury Publishing Company.
- **Instituto de Sociología, Universidad Católica**, 2008. *Informe final, Diseño de Modelo de Monitoreo y Evaluación de la Estrategia de Seguridad Pública*. Santiago, Chile.
- **Loeber, R. & Farrington, D. P.** editores, 1999. *Serious & violent juvenile offenders, risk factors and successful interventions*. California: Sage Publications.
- **Loeber, R., Farrington, D. P. & Petechuk, D.**, 2003. *Child delinquency, early intervention and prevention*. Child delinquency bulletin series. Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention, Office of Justice Programs, U.S. Department of Justice.
- **Maguin, E., & Loeber, R.**, 1996. Academic Performance and Delinquency. En Tonry, M., ed. *Crime and Justice: A Review of Research*, 20. Chicago: University of Chicago Press.
- **Ministerio de Justicia**. *Ley de menores*. Fecha Publicación: 30.05.2000. Fecha Promulgación: 16.05.2000. Última Modificación: LEY-20084 07.12.2005. Biblioteca del Congreso Nacional. Santiago, Chile.
- **Ministerio de Justicia**. *Ley de responsabilidad Penal Adolescente (Ley 20.084)*. Fecha de Publicación: 07.12.2005. Fecha de Promulgación: 28.11.2005. Biblioteca del Congreso Nacional. Santiago, Chile.
- **Ministerio de Justicia**. *Ley Tribunales de Familia (Ley 19.968)*. Fecha de Publicación: 30.08.2004. Fecha de Promulgación: 25.08.2004. Última Modificación: LEY-20152 09.01.2007. Biblioteca del Congreso Nacional. Santiago, Chile.
- **Ministerio del Interior**, 2002. *Política Nacional de Seguridad Ciudadana*. Santiago, Chile.

- **Ministerio del Interior**, 2006. *Estrategia Nacional de Seguridad Pública*. Santiago, Chile.
- **Ministerio del Interior**, 2007. *Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2006 – 2010, primera cuenta pública semestral 2007*. Santiago, Chile.
- **Ministerio del Interior**, 2008. *Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2006 – 2010, cuenta pública semestral 2008*. Santiago, Chile.
- **Ministerio del Interior**, 2008. *Orientaciones técnicas y administrativas para el diseño e implementación de proyectos de fondo de apoyo a la gestión municipal, Plan comunal de seguridad pública*. Santiago, Chile.
- **SENAME**, 2006. *Acción del SENAME en el ámbito de las políticas públicas dirigidas a la infancia y adolescencia*. Santiago, Chile.
- **SENAME**, 2007. *Seminario, el Programa 24 Horas y la protección de derechos de niños, niñas y adolescentes vulnerados y/o con infracción de ley*. Santiago, Chile.
- **SENAME**, 2007. *Línea de acción para la Intervención, 2006 – 2010*. Santiago, Chile.
- **SENAME**, 2007. *Bases técnicas. Línea programas, Programa de Protección Especializada, Programa de Intervención Integral Especializada (PIE)*. Santiago, Chile.
- **SENAME**, 2008. *Catastro de la oferta programática de la red SENAME*. Departamento de Planificación y Control de Gestión. Santiago, Chile.
- **Sherman, L. W., Farrington, D. P., Welsh, B. C. & Layton Mackenzie, D.** editores, 2002. *Evidence-based crime prevention*. Routledge, London.
- **Tonry, M. & Wilson, J. Q.** editores, 1990. *Drugs and crime*. Chicago: The University of Chicago Press.
- **Wasserman, G. A. & Miller, L. S.**, 1998. The Prevention of Serious and Violent Juvenile Offending. En Loeber, R. & Farrington, D. P., editores, *Serious and Violent Juvenile Offenders: Risk Factors and Successful Interventions*. CA: Sage Publications.

Análisis del modelo de asignación financiera en la atención primaria chilena: pertinencia del per-cápita actual y uso de variables en su cálculo para asegurar concordancia entre la situación epidemiológica actual y el modelo de atención

INVESTIGADORES

JOAQUÍN MONTERO

Académico Escuela de Medicina UC

FERNANDO POBLETE

Académico Escuela de Medicina UC

ARÍSTIDES TORCHE

Académico Instituto de Economía UC

VERÓNICA VARGAS

Programa Economía de la Salud UAH

COLABORADORES

MAURICIO SOTO

Académico Escuela de Medicina UC

LORENA HERNÁNDEZ

Licenciada en Medicina UACH

JIMENA REYES

Licenciada e interna Escuela de Medicina UC

Resumen

Hoy por hoy en todo el mundo se reconoce que la Atención Primaria de Salud (APS) tiene una importancia clave en el ámbito sanitario. Por esta razón, su financiamiento es un factor de gran importancia nacional, no sólo por su monto, sino la modalidad de asignación. En Chile, desde 1995, ésta se realiza principalmente a través de una cápita, la cual se ajusta según riesgo. Este

mecanismo, que si bien significó una clara mejoría, hoy día debe ser revisado teniendo en cuenta los cambios socio-demográficos y epidemiológicos de los últimos tiempos, así como las reformas en el área de la salud. La revisión del modelo de financiamiento en uso debiera enfocarse en el monto de la cápita basal y de los indexadores de ésta.

Para estimar la cápita basal se realizó un micro-costeo de las actividades que deben realizarse en APS, considerando la canasta de servicios de un centro de salud bajo el modelo de atención con enfoque familiar y comunitario, incluyendo los servicios que requiere el cumplir las garantías del AUGE a nivel primario. El resultado se compara por una parte con un estudio de gasto de un consultorio tipo perteneciente a la red Ancora- UC y por otra parte, con un costeo realizado por la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM). Se hizo un análisis de los otros ajustadores por riesgo, utilizando publicaciones y datos nacionales.

Según este estudio, es necesario un per-cápita basal de \$3.700 para financiar las actividades mínimas de la APS. Se propone que el ajuste por pobreza se realice utilizando el grupo FONASA A, por su mayor correlación con la pobreza real, además de aplicarlo en forma continua. En cuanto al ajuste por ruralidad, se propone hacerlo a partir de las personas que efectivamente están en esa condición y aplicarlo también, como un indicador continuo. Se hace necesario, sin embargo, una revisión del concepto de ruralidad para lograr un concepto más funcional en términos sanitarios. Se propone revisar la situación de las comunas de costo fijo, por la variación de su población así como también los recursos para enfrentar las nuevas exigencias del AUGE, que no han sido reflejadas en los aportes de los últimos años. Se propone mantener el ajuste por edad mayor a 64 años, modulando eso sí, según la presencia de enfermedades crónicas asociadas con la edad, las que han demostrado ser un buen predictor del gasto en APS.

Introducción

El desarrollo experimentado por los sistemas sanitarios a nivel global a lo largo del siglo XX, junto con los cambios sociales, políticos y económicos en la mayoría de los países del mundo, ha producido cambios notables en las expectativas de vida de la población. En las últimas décadas, la organización de los servicios de salud a nivel mundial ha sufrido reformas importantes, impulsado por los propios países y por las agencias internacionales. Durante la década de los 70 la Conferencia de Alma Ata marcó un hito mayor al centrar el desarrollo de los servicios sanitarios a nivel de la APS, instando a los gobiernos a asumir este cambio que queda sintetizado en el lema “Salud para todos para el año 2000”. De esta forma los países han ido realizando cambios progresivos buscando no sólo una mejor provisión de servicios en APS, sino también una mayor equidad y desarrollo social.

En el último tiempo, se ha logrado definir mejor el perfil y las tareas que corresponden a la atención primaria, si bien todavía hoy día ésta se entiende con distintos énfasis: como una estrategia de desarrollo transversal, una forma de entregar servicios sanitarios básicos en forma de planes verticales o una puerta de entrada al sistema de salud o bien, una mezcla de los anteriores. Sea cual sea su modalidad, desde sus inicios se le adjudica un importante rol en el ámbito preventivo, educativo y como promotor de la salud¹.

La importancia del desarrollo de la APS en el mundo ha sido ilustrada por Starfield (1992), quien muestra en sus análisis que, comparativamente, países con una APS fuerte logran no sólo mejores resultados sanitarios; sino a un menor costo y con mayor equidad.

En América, la introducción de la atención primaria de salud marcó un hito en el desarrollo de políticas de salud. Desde su puesta en marcha, se ha observado mejora en la esperanza de vida al nacer y reducción del riesgo de morir, cambios que han sido más notorios en aquellos países con menor desigualdad en la distribución del ingreso².

El caso de Chile

A partir de la segunda mitad del siglo pasado, se produce en Chile un importante avance en el escenario sanitario. Políticas que protegían la salud materno-infantil, junto al mejoramiento en las condiciones sanitarias, se tradujeron, en el largo plazo, en la disminución de la mortalidad infantil y en el aumento de las expectativas de vida de la población, entre otros resultados (Jiménez de la Jara, 2001), llevando al país a alcanzar un lugar destacado en el concierto mundial por los resultados sanitarios en el campo de la APS.

La transición demográfica que ha afectado a Chile, al igual que a muchos países, va acompañada de cambio en las costumbres y el estilo de vida de la población, lo que ha tenido como consecuencia un cambio en los factores de riesgo y en el peso relativo de las distintas enfermedades en su sociedad. Las enfermedades infecciosas han dado paso a las patologías crónicas; el aumento en la expectativa de vida trajo como consecuencia una mayor prevalencia de enfermedades degenerativas; y la aparición de patologías psiquiátricas y de la esfera social, antes poco habituales, han supuesto un enorme desafío al sistema de salud.

La actual reforma de salud surge entonces a partir de dicho desafío, sumado a la necesidad de modernizar la organización del sistema sanitario. Esta

1 Conferencia Internacional sobre Atención Primaria de Salud, Alma-Ata, URSS, 6-12 de septiembre de 1978.

2 Atención Primaria de Salud en las Américas: Las enseñanzas extraídas a lo largo de 25 años y los retos futuros. 44º consejo directivo, 55ª sesión del comité regional. Washington DC, EUA, 22 al 26 de septiembre 2003.

reforma, impulsada y promulgada durante el gobierno del Presidente Lagos (2000 - 2006), propone por una parte mantener los avances previamente logrados en el país en temas de salud, pero haciéndose cargo del nuevo escenario sanitario, buscando una mayor equidad en el acceso y la calidad de los servicios, y respondiendo a las expectativas de la población, bajo un modelo avanzado de protección social con derechos garantizados.

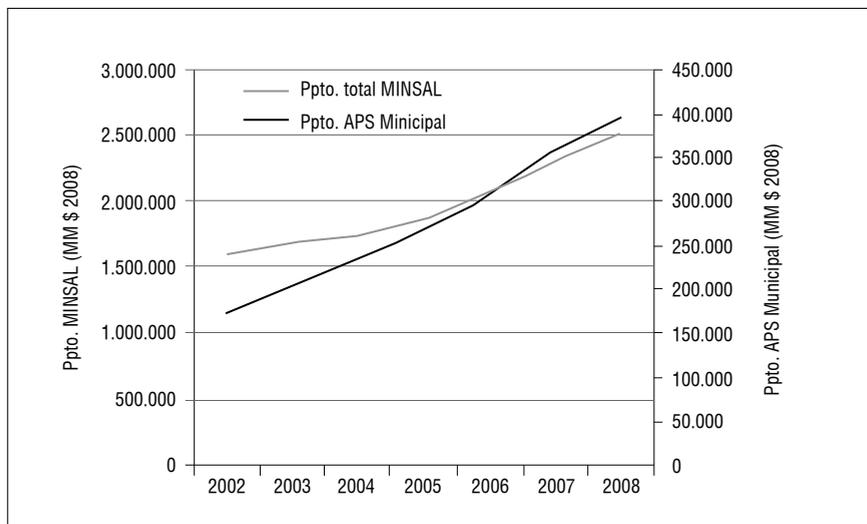
En el contexto anterior, la salud primaria se define como el eje de la reforma, enfatizando un modelo de atención integral con enfoque familiar y comunitario. Este modelo requiere de la conformación de un equipo multidisciplinario, capaz de adaptarse a la realidad de la población a la que atiende, que ponga un fuerte énfasis en la prevención y promoción de la salud, y que al mismo tiempo, sea más resolutivo.

Atención primaria en Chile

Actualmente, la APS se hace cargo del 80% de toda la población beneficiaria del sistema público de salud (Zuleta, 2008).

El aporte financiero que destina Chile a salud ha experimentado un crecimiento sustantivo a lo largo del último tiempo; el crecimiento proporcional a APS ha sido aún mayor, lo que se aprecia en el Gráfico 1.

GRÁFICO 1 **Presupuesto de APS y gasto total en salud Chile 2002-2008**



Fuente: Comisión de Salud Instituto Libertad, 2008. En base a datos de la DIPRES.

Inicialmente, los establecimientos de salud primaria dependían directamente del Ministerio de Salud (MINSAL). Esta organización centralizada dificultaba que cada establecimiento pudiera adaptarse a las necesidades particulares de la población a la que atendía. Como una forma de solucionar este problema, se decide descentralizar su administración, traspasándola a las municipalidades, proceso que se llevó a cabo en la década de los 80. Junto a este cambio en el administrador, se instaura un sistema de asignación de recursos por prestación, el FAPEM (Facturaciones por Atención Prestada en Municipalidades). Este mecanismo tenía la desventaja que estimulaba un exceso de actividad, no necesariamente centrada en la obtención de resultados. Por otra parte, el valor establecido para cada prestación estimulaba el desarrollo de dichas actividades, las que eran básicamente curativas en desmedro de las acciones preventivas (Duarte, 1995).

En julio de 1994 se cambió el pago por prestaciones, por el pago por persona a cargo. Este modelo tenía implícito la creación de una canasta básica de actividades a ser prestada a las personas inscritas y que debían ser llevadas a cabo por los establecimientos en un tiempo determinado. A esta modalidad de asignación de recursos se suman, más tarde, las transferencias por programas, es decir, paquetes de actividades destinados a sectores específicos (sujetos del programa) de la población inscrita en el centro.

La asignación per-cápita que corresponde a cada comuna se estructura con un componente basal y otro variable. El componente variable se estructura sobre dos mecanismos, que según la presencia de ciertos factores llevaría a una:

- i) Modificación porcentual del componente basal;
- ii) Asignación de un monto fijo.

Esta variación intenta corregir diferencias en el consumo de recursos, y la mayor o menor demanda de atención de cada establecimiento según ciertas características de la población inscrita (Raña *et al.*, 2007). La modificación porcentual del monto basal se refiere básicamente a la presencia de ruralidad, pobreza y de acceso a la atención de salud (asignación por zona). La asignación de un monto fijo se refiere a edad (mayor de 65 años) y desempeño difícil (concepto definido por un decreto a comunas donde se supone mayor dificultad para la prestación de servicios de salud).

Adicional al mecanismo de percapitación y los programas de reforzamientos de la APS financiados por el MINSAL, los municipios contribuyen con un aporte variable pero en promedio, según datos de la ACHM, cercano al 20% del gasto total de la APS municipalizada.

También existe otro mecanismo de financiamiento, que se aplica a cincuenta y dos comunas, que reciben una cantidad de recursos predeterminada, independiente del número de usuarios actuales que tenga. Esta modalidad de “costo fijo” fue creada para aquellas comunas cuyo tamaño poblacional era inferior a 3.500 habitantes.

El modelo de financiamiento recién descrito ha sido favorablemente percibido, sin embargo, en la medida en que el sistema se ha complejizado, se ha visto que requiere una revisión para responder mejor a la situación actual, a las exigencias impuestas por el cambio demográfico, social y epidemiológico, y al modelo de atención con enfoque familiar y comunitario bajo garantías exigibles.

En respuesta a esta necesidad, el equipo desarrolló su trabajo, que será expuesto más adelante, en torno a las siguientes interrogantes:

- i) ¿Cuán adecuado resulta el actual monto de asignación presupuestaria a la APS?
- ii) ¿Cuál es el mejor mecanismo para asignar estos recursos?
- iii) Al interior del modelo per-cápita, ¿Se están utilizando los mejores indexadores para que el aporte financiero sea proporcional a la mayor probabilidad de uso de la población?

Antecedentes

El mecanismo per-cápita, análisis del monto basal y algunos de sus indexadores.

La ley 19.378 establece que el aporte per-cápita a la APS se determinará anualmente mediante un decreto fundado del MINSAL que contiene todos los procedimientos necesarios. Conforme a este decreto, la asignación de recursos la componen cinco elementos:

- i) La determinación del per-cápita basal por beneficiario inscrito en los establecimientos municipales.
- ii) Los incrementos del per-cápita basal.
 - Grado de pobreza de la comuna.
 - Ruralidad de la comuna.
 - Población beneficiaria de 65 y más años de la respectiva comuna.
- iii) El grado de dificultad para prestar acciones de salud.
- iv) El grado de dificultad para acceder a las atenciones de salud.
- v) La rebaja del monto por evaluación de resultados.

La Tabla 1 muestra la proporción en que se aplican los criterios de financiación de la APS municipal definidos por dicha ley, tomando como referencia el decreto fundado del MINSAL correspondiente al período 2007.

TABLA 1 Esquema de relación entre los criterios definidos en artículo 49, ley 19.378 y la metodología MINSAL definida en decreto fundado

CRITERIO LEY 19.378	APLICACIÓN MINSAL	PROPORCIÓN (%)
Población potencialmente beneficiaria en la comuna	Número de beneficiarios legales validados para cada comuna mediante el proceso de inscripción per-cápita.	83.52
	Comunas costo fijo.	1.19
Nivel socio-económico de la población	Clasificación de las comunas en tramos de pobreza sobre la base del Índice de Privación Promedio Municipal (IPP).	3.75
Edad de la población	Población inscrita validada mayor de 65 años.	2.17
Índice de ruralidad de la población	Clasificación de comunas rurales: aquellas que su población rural es mayor al 30% o comunas que administran sólo establecimientos rurales de salud.	4.63
Dificultad para acceder a atenciones de salud	Clasificación de las comunas en tramos tomando como referencia el porcentaje de asignación de zona del Art.7º del DL N° 249 de 1973.	2.75
Dificultad para prestar atenciones de salud	Comunas en que alguno de los establecimientos administrados se hace acreedor de la asignación de desempeño difícil definida en los artículos 28 al 30 de la ley 19.378.	1.99
Cantidad de prestaciones que efectivamente realicen los establecimientos de salud municipal de la comuna, en base a una evaluación semestral	Evaluación de resultados de prestaciones realizadas en cada comuna, mediante un Índice de Actividades de Atención Primaria de Salud (IAAPS) con indicadores de cumplimiento.	-20

Fuente: Elaboración propia en base a Casanova, 2007.

Como se muestra en el cuadro, el valor per-cápita, determina el 83.52% del total de los aportes a los municipios en el año 2007.

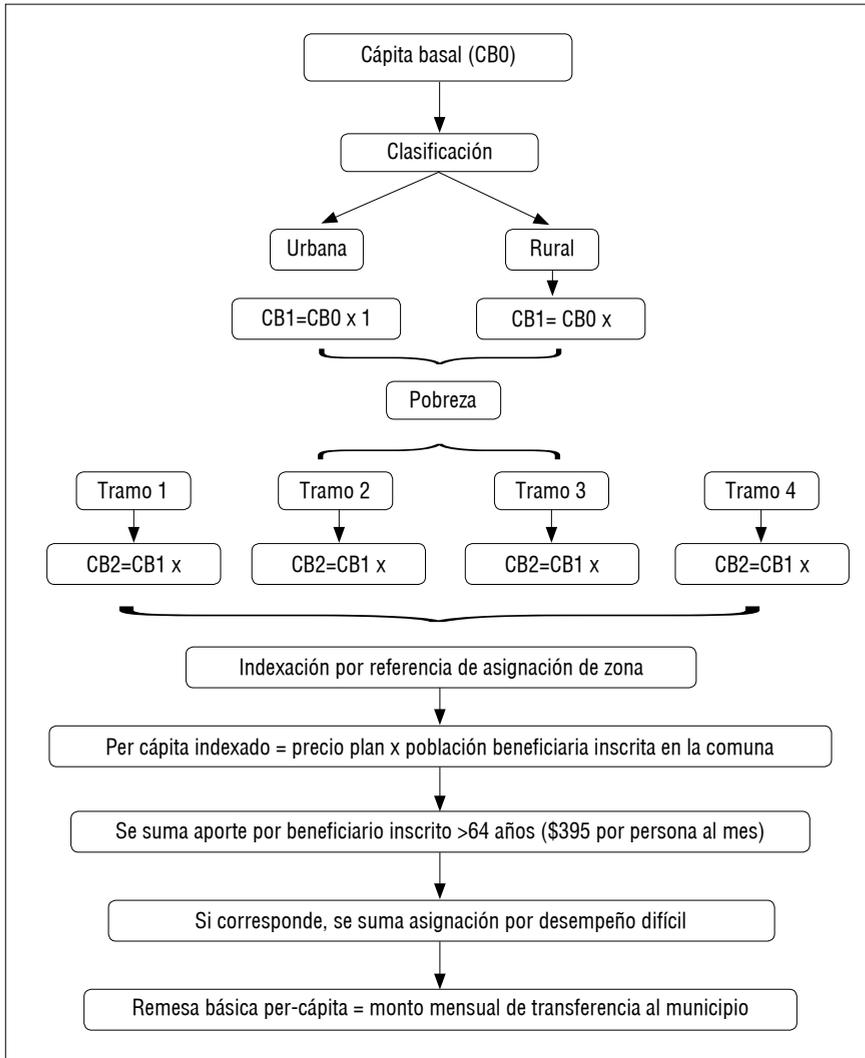
Las variables nivel socio-económico de la población, ruralidad y dificultades para prestar y acceder a las prestaciones de salud, ponderan un 15.29% en conjunto y pasan a constituir un elemento de ajuste del per cápita basal.

No analizaremos las asignaciones por desempeño difícil ni por dificultades para prestar las atenciones de salud.

El ítem “cantidad de prestaciones que efectivamente realicen los establecimientos de salud municipal de la comuna, en base a una evaluación semestral”, se traduce o interpreta como un criterio de descuento del aporte estatal y que podría llegar a ser de hasta un 20%.

El algoritmo en la Figura 1 muestra la forma en que se aplican los ajustadores a la cápita basal (CBO).

FIGURA 1 Ajustadores de la cápita basal



Fuente: Elaboración propia.

Para intentar responder a la pregunta ¿cuán adecuado es el monto para la APS?, es clave tener una buena estimación del costo anual actual esperado por beneficiario a cargo, para proveer la canasta de servicios comprendida en el decreto. Al respecto es importante señalar que esta estimación es limitada, ya que las condiciones GES están en proceso de instalación, así como tam-

poco es posible precisar el costo de la mayor calidad que significa el nuevo modelo de atención.

Es sabido que para el cálculo de la cápita se utilizan promedios históricos de demanda esperada; sin embargo, la fórmula utilizada para llegar a la cifra final es desconocida por nuestro equipo de trabajo. Este per-cápita basal, el año 2007, alcanzó un valor de 1.500 pesos/mes, lo que corresponde en promedio al 83,52% del valor per-cápita final. El porcentaje restante corresponde a modificaciones determinadas por indexadores del per-cápita basal, como ya se presentó en la tabla anterior (Casanova, 2007).

Para acercarnos al valor de la cápita requerida para cubrir los costos de la canasta, consideramos inicialmente dos vías:

- i) Un micro-costeo de las actividades que deben realizarse en atención primaria, de acuerdo a la canasta de prestaciones que componen los diferentes programas enunciados en el decreto N° 153/2007 para la APS, y
- ii) Un análisis de gastos reales de un centro de salud de la red de centros de salud familiar del Proyecto Áncora de la P. Universidad Católica de Chile.

1. Micro-costeo de un establecimiento primario de salud

Para que un establecimiento primario de salud lleve a cabo sus actividades requiere de recursos que financien:

- Personal del centro de salud, médico y no médico
- Medicamentos y exámenes de laboratorio
- Administración y operación del centro de salud

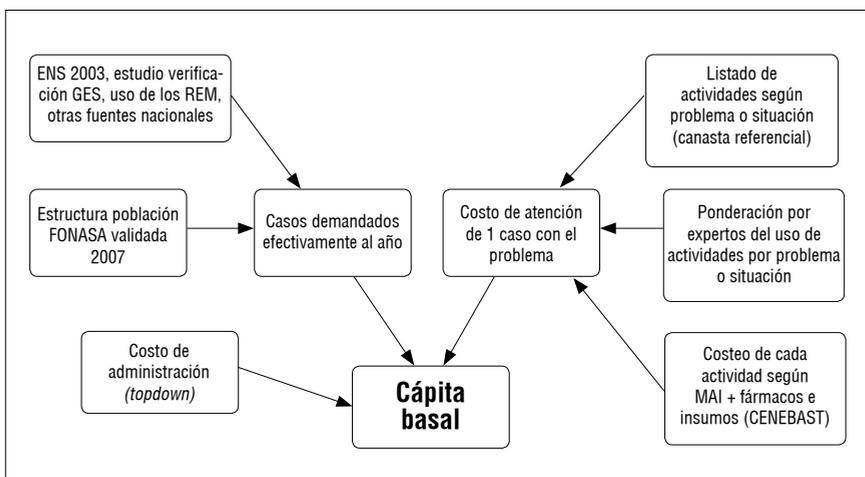
Los distintos tipos de actividades que se realizan están compuestos por una combinación de cada uno de estos recursos. Las actividades en su conjunto se combinan conformando canastas de prestaciones, que tratan de responder a las necesidades de salud de la población a cargo. Para estimar el conjunto de actividades en relación a la demanda y necesidades de salud de la población, se utilizaron distintos parámetros disponibles, entre ellos, datos de incidencia, prevalencia, demandas observadas en sistemas de atención primaria e información de expertos y del equipo de trabajo.

Para determinar la prevalencia de las patologías se utilizó información epidemiológica nacional, la Encuesta Nacional de Salud (Ministerio de Salud de Chile, 2003). Cuando no existían datos suficientes, se recurrió a la base de datos REM de centros de salud familiar pertenecientes a sistemas de Atención Primaria de la red Ancora-UC y de otras comunas según disponibilidad de información. Para las patologías GES que inciden en APS, estas se analizaron por separado, ya que se contaba con información específica (Ministerio de Salud de Chile, 2007).

Para llegar al valor de la canasta de servicios para cada problema de salud se utilizó el procedimiento usado en el programa GES, en el que se estima el costo de un caso, para lo cual se sigue el siguiente proceso y que también se grafica en la Figura 2.

- Se confecciona una lista de todos los servicios o actividades necesarias (siguiendo códigos FONASA) para tratar un caso anual, sea de un problema de salud o una acción preventiva o promocional. Para definir estos servicios necesarios por caso anual, se recurre a opinión de expertos, obteniendo un promedio ponderado por caso.
- Para el costeo de servicios o actividades planteadas en la canasta base, se utiliza el valor registrado para ellas en la modalidad de atención institucional de FONASA (MAI) del año 2008. El valor de los fármacos e insumos necesarios para cubrir las actividades planteadas se obtuvo de la base de datos de la CENABAST del 2007 y se ajustó para el 2008³.
- Calculado el costo por caso anual, éste se multiplica por el número de casos anuales que se esperan en cada patología o actividad preventiva. El número de casos esperado se obtiene de las incidencias o prevalencias de los problemas ajustado por las metas MINSAL, los que se aplican a la población beneficiaria, estimada como ya se dijo a partir de los registros de población validada de FONASA a octubre del 2007.

FIGURA 2 **Modelo de costeo para determinar cápita basal (Botton up)**



Fuente: Elaboración propia.

3 Valores de fármacos y prestaciones ajustados a julio 2008.

El valor del per-cápita basal, entonces, incluye los siguientes aspectos:

- Costo de atención directa de las actividades GES (diciembre 2007)
- Costo de atención directa de actividades no GES
- Costo de exámenes y fármacos integrados respectivamente a actividades GES y no GES.
- Costos de administración y operaciones del establecimiento, para lo que se consideraron las cifras mencionadas por Duarte (1995) y datos obtenidos del costo de administración de los centros Áncora y de otros centros de salud comunales⁴.

Este costeo no considera el costo de administración central (que en el caso municipal puede variar dependiendo, entre otras cosas, de ser departamento de salud o corporación municipal). Según nuestras estimaciones, este monto variaría entre un 5% a 7% del total. Los valores y proporciones de cada uno de estos componentes, así como el valor del per-cápita basal se observan en la Tabla 2.

TABLA 2 **Detalle del valor per-cápita basal según costeo (valores moneda 2008)**

	Valor anual	Valor mensual en pesos	Proporción respecto a per-cápita total (%)
Ganasta de prestaciones salud familiar (GES y no GES)	30.403,8	2.533,7	68,3
Actividades no GES	15.012,3	1.251	33,7
Actividades GES	15.391,6	1.282,6	34,6
Administración	14.092,2	1.174,3	31,7
Per-cápita total	44.496	3.708	100

Fuente: Elaboración propia.

2. Gastos reales del CESFAM “Madre Teresa de Calcuta”

La Facultad de Medicina de la Universidad Católica inició el año 2005, experiencias piloto para proveer servicios de atención primaria en población beneficiaria del sector público en la zona sur-oriente de Santiago, bajo convenio con MINSAL. Estas experiencias, reflejadas en el proyecto Áncora UC, han permitido hacerse cargo de la población bajo el modelo de salud familiar, respondiendo a la “canasta de salud familiar 3”.

Para estos servicios, el centro Madre Teresa de Calcuta (MTC), atendiendo a una población aproximada de 20.000 personas, en el año 2005 - 2006 gastó \$3.428 (moneda 2008) per-cápita, con los programas GES en etapa inicial. El desglose porcentual del gasto se detalla en la Tabla 3.

4 Comunicación personal con responsables de centros de salud municipal.

TABLA 3 **Detalle porcentual de gastos CESFAM MTC**

Gastos	% sobre total gastos
Remuneraciones, honorarios y beneficios	54
Insumos (fármacos, insumos clínicos, dentales y otros)	15
Servicios básicos (teléfonos, fax, electricidad, agua)	5
Otros servicios (aseo, seguridad, traslado pacientes, esterilización, puntos red)	10
Servicios de terceros (exámenes rayos, mamografías, laboratorio, consultas especialidad)	8
Mantenimiento (equipos, infraestructura, otros)	2
Overhead de personal	2
Depreciación	1
Administración central	4
Total	100

Fuente: Elaboración propia.

3. Modificadores del per-cápita

3.1 Ajuste por pobreza

La asociación entre nivel socioeconómico y estado de salud es conocida hace mucho tiempo. La Encuesta Nacional de Salud (Ministerio de Salud de Chile, 2003), confirmó esta relación. Este hecho refuerza la necesidad de ajustar el financiamiento por el factor pobreza. Para poder realizar este ajuste, es necesario contar con indicadores adecuados. El método utilizado para ajustar por pobreza en el per-cápita, llamado Índice de Privación Promedio (IPP), refleja la autonomía financiera municipal, que da cuenta de la capacidad del municipio de generar recursos.

Esta forma de ajuste ordena las comunas según su ingreso, pero no da cuenta del número real de pobres que deben ser atendidos a nivel comunal y a nivel de los respectivos centros de salud. Así, con el método actual, la subvención no llega necesariamente a quienes fue originalmente destinada, y además, hace poco atractivo el atender a la población con menores ingresos.

Vargas y Poblete (2007), analizaron la asociación entre el IPP y la incidencia de pobreza medida por la encuesta CASEN (considerada en dicha publicación como un mejor indicador de pobreza). Según dicho estudio, entre CASEN y el IPP se encontró una correlación de 0,384, en comparación a un 0,596 entre CASEN y pertenencia al grupo de FONASA A. Con esto, demuestra que el indicador FONASA A tiene una mejor capacidad para captar pobreza a nivel individual, y es susceptible de usar para mejorar la validez distributiva por pobreza en los sistemas de salud comunal y a nivel de centros de salud.

Dado que la CASEN tiene una baja precisión a nivel comunal, se buscó un nuevo indicador que reflejara mejor la pobreza a este nivel. Agostini y Brown

(2007), tomando la incidencia de pobreza CASEN, lo corrigió usando cifras del Censo 2002, con lo que obtuvo valores más precisos sobre la proporción efectiva de pobres en cada comuna. Los resultados de su estudio se correlacionaron con los indicadores de pobreza previamente nombrados.

Las correlaciones entre los distintos indicadores de pobreza con el de Agostini muestran que el grupo A de FONASA se correlaciona mejor con éste indicador que con el IPP, tal como se aprecia en la Tabla 4. Estos resultados reafirman el uso de la categorización A de FONASA como un indicador más válido para asignar recursos por pobreza en el cálculo del per-cápita. Sin embargo, dado que la forma como se concede la categorización de FONASA es fácilmente distorsionable, si se generalizara su uso para este objeto, deberán contemplarse mecanismos de resguardo para controlar esta situación.

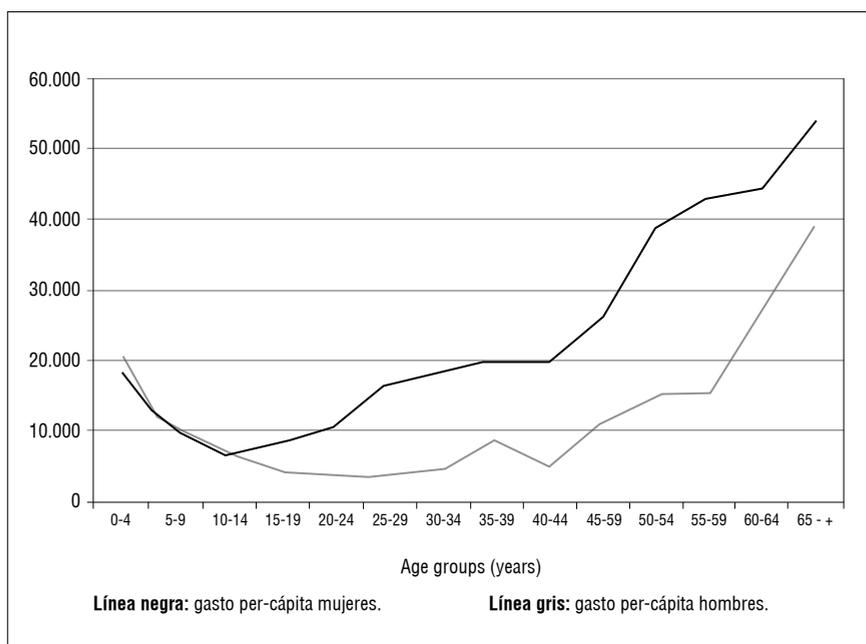
TABLA 4 Coeficiente de correlación entre variables de pobreza

	Pobreza CASEN	IPP	Pobreza Agostini	FONASA A
Pobreza CASEN	1,0000			
IPP	0,3422	1,0000		
Pobreza Agostini	0,7359	0,4469	1,0000	
FONASA A	0,5384	0,4848	0,6479	1,0000

Fuente: Elaboración propia.

3.2 Ajuste por edad

La utilización de los servicios de salud es diferente dependiendo de la edad y género de los usuarios, concentrándose principalmente en las mujeres en edad fértil, niños y tercera edad (Vargas y Poblete, 2006) -ver Gráfico 2-. A nivel internacional existen distintas formas de ajustar por demografía. En Chile, al igual que en España, el ajuste demográfico se realiza sólo en los mayores de 64 años. Este ajuste corresponde a un monto fijo que equivale aproximadamente al 23% del per-cápita basal. Sin embargo, a pesar de ser uno de los ajustadores más usados a nivel internacional, la literatura reporta que la capacidad de predecir el gasto en salud de esta variable no supera el 5% (Vargas y Poblete, 2007).

GRÁFICO 2 **Comparación del gasto per-cápita en salud según edad y sexo en Chile, año 2000**

Fuente: Vargas y Wasem, 2006.

Al analizar los datos que entrega la encuesta CASEN 2006 se puede apreciar que las personas pobres, las mayores de 64 años y los crónicos muestran un número significativamente superior de consultas en atención primaria que el promedio. Por la interacción que existe entre las distintas variables que afectan la demanda de consultas en atención primaria, no es fácil definir cuál es la importancia relativa de cada una de ellas. Este aspecto lo analiza Vargas y Wasem (2006), quienes desarrollaron un modelo para estimar el gasto en APS según algunas características de los sujetos. El resultado que se aprecia en la Tabla 5 refuerza la mayor importancia relativa de las enfermedades crónicas (hipertensión arterial y diabetes) como determinantes de gasto y consultas en APS. Otros estudios nacionales muestran resultados similares para las variables: edad, sexo, pobreza y presencia de enfermedades crónicas (Raña *et al.*, 2007; Casanova, 2007).

TABLA 5 Tres modelos de regresión alternativos para predecir consultas y gasto en APS

Modelo	R ² ajustado (%)	
	Consultas	Gasto
Edad y sexo	3,9	8,9
Edad, sexo, presencia de hipertensión arterial y diabetes mellitas II	20,0	26,7
Edad, sexo, presencia de seis diagnósticos*	22,0	28,1

* Presencia de hipertensión arterial y diabetes mellitus II, SBO, bronquitis crónica, asma y alcoholismo.

Fuente: Vargas y Wasem, 2006.

3.3 Ajuste por ruralidad

Muchos países modifican sus esquemas de capitación por los conceptos de ruralidad, lejanía o insularidad (Vargas y Poblete, 2007). Esto se justifica por los mayores costos que implica la prestación de servicios sociales en este tipo de áreas. Instituciones como el Banco Mundial y la OECD proponen definir ruralidad considerando: i) La densidad demográfica (habitantes por kilómetro cuadrado) y ii) La distancia geográfica que separa la zona en cuestión de las principales ciudades del país. Estos criterios son muy relevantes dado que la densidad y la distancia a los centros urbanos importantes impactan los costos unitarios de la entrega de servicios sociales (salud, educación, infraestructura) y el acceso a mercados de sus pobladores; a menor densidad y mayor distancia a los centros urbanos, mayor costo unitario de la entrega de estos servicios (Vargas y Poblete, 2007).

Por otro lado, también existe evidencia que la ruralidad afecta directamente la utilización de servicios de salud, lo que se hace más evidente en la población femenina, de adultos mayores y de usuarios con menores niveles de ingreso (Vargas y Poblete, 2007), por lo que se requiere de incentivos para poder proveer servicios a esta población en forma más equitativa.

Es importante entonces mantener bien focalizado este ajustador, para que las comunas que efectivamente tengan mayores dificultades para proveer los servicios a la población por razones de aislamiento o distancia de los servicios, puedan contar con más recursos para facilitar el acceso a sus poblaciones.

3.4 Comunas de “costo fijo”

Es un fenómeno conocido en la industria aseguradora que la variabilidad del gasto es inversamente proporcional al tamaño de la población asegurada. Así también, la variabilidad en el uso de los recursos en salud depende del tamaño de la población usuaria (Vargas y Poblete, 2007). Este hecho, sumado a la dificultad de establecer sistemas administrativos apropiados por el pequeño tamaño de las poblaciones, conseguir equipos profesionales competentes y

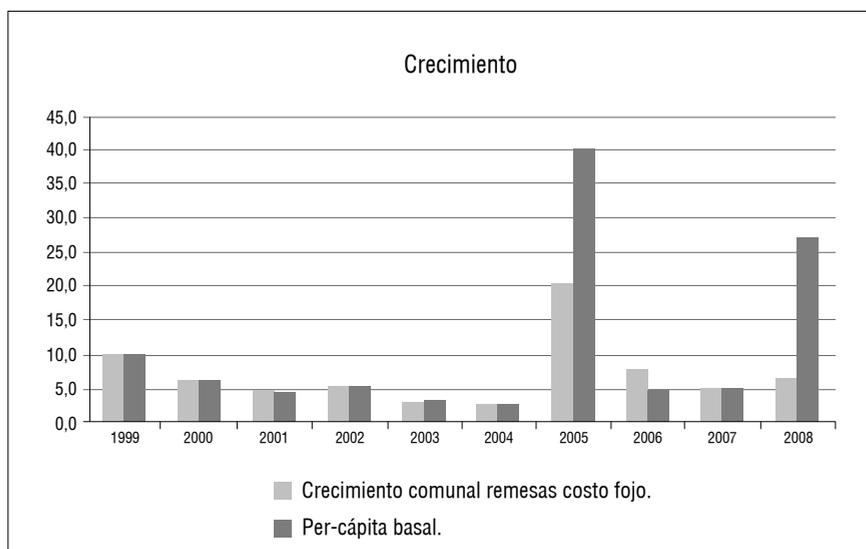
lograr economías de escala, hace que exista un número de comunas que reciben su aporte con un modelo tipo “costo fijo”.

Actualmente, existen cincuenta y dos comunas en Chile que se financian a través de un monto fijo anual. El Decreto 181 del MINSAL del año 2004, define este estatus según las siguientes características:

- Condiciones geográficas adversas
- Pequeña cantidad de población beneficiaria inferior a 3.500 personas
- Ruralidad y dificultad para prestar y acceder a las atenciones de salud.

Actualmente, analizando las poblaciones de estas comunas (ver Anexo 1), se observa que treinta y cuatro de ellas tienen más de 3.500 habitantes. Probablemente estas comunas se beneficiarían, de aplicárseles el mecanismo del per-cápita. La mayoría de ellas se verían beneficiadas si se les aplicara el mecanismo de per-capitación actualmente en uso para el resto. Estas comunas, al no estar sujetas al sistema de per-capitación, no han recibido los beneficios de los indexadores complementarios. El Gráfico 3 muestra el crecimiento anual del per-cápita basal y el crecimiento de la asignación de costo fijo. En 2005 y 2008 se produce una importante diferencia a favor del per-cápita basal producto de la incorporación del AUGE, y en desmedro de las comunas “costo fijo”.

GRÁFICO 3 **Crecimiento del per-cápita basal v/s asignación de costo fijo**



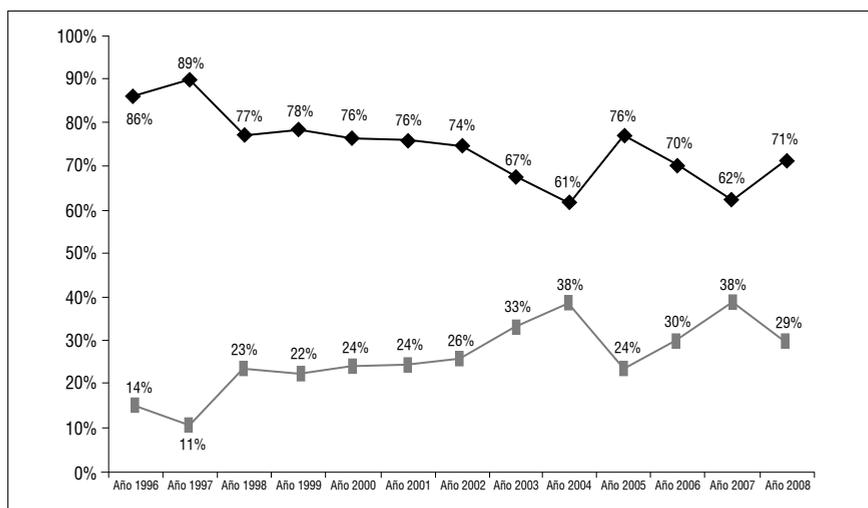
Fuente: Poblete y Vargas, 2008.

Otro aspecto a tener en cuenta es el fenómeno de la variabilidad en el gasto de salud. Es un fenómeno conocido en la industria aseguradora que la variabilidad del gasto es inversamente proporcional al tamaño de la población asegurada. Así también, la variabilidad en el uso de los recursos en salud depende del tamaño de la población usuaria (Vargas y Poblete, 2006). La variabilidad del gasto en salud según tamaño de población en el Reino Unido corrobora lo anterior. Este hecho, sumado a la dificultad de establecer sistemas administrativos apropiados por el pequeño tamaño de las poblaciones, conseguir equipos profesionales competentes y lograr economías de escala, tiende a justificar la mantención del sistema de comunas “costo fijo”. No es claro cuál es el tamaño mínimo razonable de habitantes para establecer el sistema per-cápita, lo que debería ser tema para un futuro estudio.

3.5 Transferencias por programas

Adicional al sistema de transferencia per-cápita, existen los programas de reforzamiento de la APS municipal. Aquí, el servicio de salud establece un convenio con los establecimientos de APS para financiar actividades que originalmente no estaban contempladas dentro de la canasta básica de prestaciones. Los montos a transferir mediante este sistema no están sujetos a captación, pero se establece la reliquidación de recursos en caso de no cumplirse las metas previamente establecidas en cada programa; es decir, transferencia parcial, por cuotas, de modo que si no se cumple la meta, se transfiere un monto menor del establecido previamente. En el Gráfico 4 se aprecia la importancia relativa que tiene este aspecto, especialmente en el último tiempo, y su variabilidad.

GRÁFICO 4 Evolución de los aportes financieros centralizados a la APS



Fuente: Zuleta, 2008.

3.6 Transferencias municipales

Además de los recursos estatales que se destinan a la salud primaria, la mayoría de los municipios hace también un aporte financiero al funcionamiento de estos centros. El aporte de ellos a la APS es variable, fluctuando en un amplio rango. Se estima que el promedio es de 20% del total del gasto en salud APS municipal en el año 2008 (Casanova, 2007; Comisión de Salud Instituto Libertad, 2008).

El estudio realizado por la Asociación Chilena de Municipalidades en el año 2007 (Casanova, 2007), muestra el valor del costo asistencial directo para proveer las actividades de la canasta asistencial básica, al cual le agregan los costos administrativos, de operaciones y de farmacia. El resultado final es el per-cápita basal, homogéneo para todo beneficiario del sistema público en cualquier parte del país. El valor per-cápita de la canasta (basal) determinado en este estudio fue de \$3.142. Al comparar este monto con el per-cápita basal recibido de \$1.700 (ajustados a moneda 2008), el déficit es de un 44%. Este déficit debe ser cubierto por los aportes de los municipios, cuando éstos tienen la capacidad de financiarlo. Si esto no ocurre, el déficit es traspasado a los usuarios, lo que se manifiesta como demanda insatisfecha. El estudio de Jadue *et al.* (2004) muestra que la brecha existente en el financiamiento afecta especialmente grupos de población adulto mayor, perteneciente a una etnia, que vive en un sector rural y del quintil de menos ingresos.

Analizando el aporte de los municipios a la salud primaria podemos afirmar que es claramente asimétrico y se transforma en otro factor de inequidad a nivel país.

3.7 Atención primaria no municipalizada

Existen en el país veintiséis establecimientos de salud primaria que, por diversos motivos, nunca fueron traspasados a la administración municipal. Estos establecimientos dependen, hasta el día de hoy, en forma directa de los servicios de salud (Casanova, 2007). Dado que este estudio se enfoca a la salud municipalizada, el financiamiento de estos veintiséis establecimientos no será analizado.

Propuestas

Es un hecho ampliamente aceptado que el financiamiento vía per-cápita ha significado un avance importante para el desarrollo de la atención primaria, especialmente en términos de equidad y transparencia en la gestión de los recursos. Sin embargo, este mecanismo presenta deficiencias de distinto tipo, algunas de las cuales pueden ser modificadas en el corto plazo corrigiendo situaciones de inequidad importantes. Otras correcciones requieren de mayores estudios. Bajo esta consideración entregamos propuestas:

1. Corregir el déficit de financiamiento de la canasta básica. Dado nuestro nivel de desarrollo como país y considerando además el modelo de protección social impulsado por el gobierno actual, es necesario reducir la brecha de financiamiento para evitar que una parte de la población quede desprovista de servicios que la autoridad ha definido como básicos. Parece fundamental asegurar entonces el financiamiento de los servicios de atención primaria de la población. Para esto, basándonos en nuestro estudio, y teniendo en cuenta los costos de otros referenciales como se aprecia en la Tabla 6, proponemos un valor del per-cápita básico de \$3.700 (moneda 2008). Este valor financia la canasta básica con problemas GES del año 2007. A esta canasta mínima garantizada, debe agregarse el financiamiento de las actividades propias que habrá que seguir desarrollando para instalar el nuevo modelo de salud familiar propuesto en el marco de la reforma sanitaria, el cual está en fase de implementación parcial. Un aspecto que no abordamos en este estudio y que deberá ser considerado a futuro, es el costo de la administración a nivel municipal del sistema de APS, cuyo monto deberá ser precisado por otros estudios. El aporte per-cápita deberá ser creciente para ir contemplando estos elementos, así como también deberá ir integrando los aportes por programas de reforzamiento y minimizando el aporte municipal directo para financiar la canasta básica.

TABLA 6 Comparación per-cápita según diferentes estudios

	Per-cápita (pesos 2008)	Año en estudio
*Micro-costeo actual	3.708	2007
Estudio Asociación Chilena de Municipalidades	3.142	2007
Centro "Madre Teresa de Calcuta"	3.428	2005-2006

*Sin administración central

Fuente: Elaboración propia en base a Casanova, 2007.

2. Proponemos transparentar y clarificar el mecanismo anual de fijación del per-cápita y, junto a esto, diseñar e implementar un modelo de evaluación que permita capturar de mejor manera el desempeño de los sistemas de salud, en términos de actividades y resultados a corto, mediano y largo plazo, así como también la instalación del nuevo modelo propuesto de salud familiar.
3. Por las características de este estudio, no es posible hacer una propuesta que modifique mayormente el esquema global de indexadores. Sin embargo, hemos considerado algunas modificaciones al interior de cada uno de ellos, apuntando a una mayor equidad. No hemos considerado modificaciones en los ajuste de 'zona' y 'desempeño difícil', lo cual no significa necesariamente descalificar la forma como se calculan o justificar su esquema. Nosotros preferimos, en nuestro análisis, concentrarnos en el financiamiento del per-cápita basal y sus indexadores más directamente involucrados.

4. Proponemos cambiar la fórmula de cálculo del indexador de pobreza, pero manteniendo la proporción de la remesa total (3,75%). Pasar del indicador de pobreza comunal, actualmente en uso, a otro, de carácter continuo, más preciso y centrado en el número de individuos pobres usuarios de los centros de atención comunales. Este nuevo indicador sería la proporción de individuos FONASA A inscrita en cada uno de dichos centros.
5. Proponemos mantener la actual proporción de la remesa total (4,63%), pero cambiando el indexador. Transformando la variable dicotómica, actualmente en uso, en una variable continua proporcional al porcentaje de la población que vive en estas condiciones. Nos parece indispensable revisar el concepto de ruralidad y a partir de esto, aplicar ajustes, que puedan dar cuenta de la disparidad por ruralidad y sus consecuencias en la salud.
6. Proponemos revisar desde ya el tratamiento a las comunas “costo fijo”. Teniendo en cuenta el desfase en sus incrementos que han sufrido a partir del 2005 en relación a las comunas per-capitadas y revisar los cambios en los tamaños poblacionales. Es necesario redefinir el criterio para clasificar comunas “costo fijo”, lo que debiera ser integrado al estudio de la definición de ruralidad.
7. Proponemos mantener el ajuste por edad mayor a 64 años, sin embargo, modulado por un indicador de enfermedades crónicas (hipertensión arterial, diabetes mellitus). El peso relativo de cada uno de ellos, no es posible precisarlo en este estudio, así como tampoco la necesidad de ampliar su monto total. Proponemos mantener, por ahora, el monto actual (2,17%) e ir integrando progresivamente estas enfermedades según la evolución del GES.

Referencias

- **Agostini, C., Brown, P.**, 2007. Desigualdad Geográfica en Chile, *Revista Análisis Económico*, 22 (1), 3-33.
- **Casanova, C.**, 2007. *Análisis conceptual del requerimiento de actualización, ajuste y aumento del aporte estatal, en el contexto de la financiación capitada de la atención de salud municipal chilena*, Santiago: Asociación Chilena de Municipalidades.
- **Comisión de Salud Instituto Libertad**, 2008. Diagnóstico y propuestas para el Sistema de Atención Primaria de Salud Municipal. *Informe Especial XIX* (191).
- **Duarte, D.**, 1995. Asignación de recursos per-cápita en la atención primaria. *Cuadernos de Economía*. Universidad Católica de Chile, 32 (95), 117-124.

- **Jadue, L., Delgado, I., Sandoval, H., Cabezas, L., Vega J.,** 2004. Análisis del nuevo módulo de salud de la encuesta CASEN 2000, *Revista Médica de Chile*, 132 (6), 750-760.
- **Jiménez de la Jara, J.,** 2001. Mística, ciencia y política en la construcción de sistemas de salud. La experiencia de Chile. *Salud Pública de México*, 5 (43), 485-493.
- **Ministerio de Salud de Chile,** 2003. Universidad Católica de Chile. *Encuesta Nacional de Salud 2003*. En <http://epi.minsal.cl/epi/html/invest/ENS/ENS.htm>
- **Ministerio de Salud de Chile,** 2007. *Verificación del costo esperado por beneficiario del conjunto priorizado de problemas de salud con garantías explícitas*. En www.minsal.cl
- **Poblete, S., Vargas, V.,** 2008. *Comunas de costo fijo en el sistema per-capita*. Documento de trabajo.
- **Raña, J., Ferrer, J., Bedregal, P.,** 2007. Modelo de asignación de recursos en atención primaria. *Revista Médica de Chile*, 135 (1), 54-62.
- **Starfield, B.,** 1992. *Primary Care. Concept, Evaluation and Policy*, Oxford University Press.
- **Vargas, V., Poblete, S.,** 2007. El Ajuste Socioeconómico en el Financiamiento de la Atención Primaria, *Revista Sociedad Chilena de Medicina Familiar*, 8 (1), 24-31.
- **Vargas, V., Poblete, S.,** 2006. Incrementar la Equidad en Atención Primaria: Revisión de la Fórmula Per Cápita, *Revista Sociedad Chilena de Medicina Familiar*, 7 (2), 76-83.
- **Vargas, V., Wasem, J.,** 2006. Risk Adjustment and Primary Health Care in Chile, *Croatian Medical Journal*, 47 (3), 459-468.
- **Zuleta, S.,** 2008. *Evolución de los Aportes Financieros Centralizados a la APS*, en el simposio Fortalecimiento del Sistema Per-Cápita, Santiago.

Anexo 1 Tamaño poblacional comunas de costo fijo (estimación año 2007)

Comuna	Población comunal estimada año 2007
Ollague	276
Río Verde	367
Laguna Blanca	649
Timaukel	656
Juan Fernández	775
San Gregorio	872
Torres del Paine	977
Camiña	1.109
General Lagos	1.234
Putre	1.498
Camarones	1.508
Colchane	1.649
Palena	1.687
Futaleufú	1.845
Cabo de Hornos	2.637
Huara	3.095
Sierra Gorda	3.220
Pumanque	3.260
San Fabián	3.537
Curaco de Vélez	3.783
Quilaco	3.794
Antuco	3.812
La Higuera	3.900
Empedrado	4.131
Puqueldón	4.137
Cochamó	4.356

Comuna	Población comunal estimada año 2007
Paihuano	4.428
La Estrella	4.591
Alhué	4.613
María Elena	4.863
Corral	5.191
Queilén	5.304
Contulmo	5.334
Litueche	5.624
Chaitén	7.183
Licantén	7.399
Marchihue	7.505
San Pedro de Atacama	7.512
Chanco	9.613
Curepto	10.023
Hualañé	10.176
Taltal	10.932
Quirihue	11.794
Purén	12.094
Pica	12.907
Diego de Almagro	14.042
San José de Maipo	14.249
Peumo	15.013
Coelemu	15.640
Curacautín	16.075
Natales	20.526
Casablanca	27.048

Fuente: SINIM

Focalización del rol del Estado en la capacitación

INVESTIGADORES

MARCOS SINGER

Académico Escuela de Administración UC

RICARDO GUZMÁN

Académico Escuela de Administración UC

Antecedentes

La capacitación representa más de la mitad del gasto en políticas activas del mercado laboral en Chile (OIT, 2006). Sus principales objetivos son: (i) aumentar la probabilidad de que las personas estén empleadas (empleabilidad), (ii) los ingresos de los trabajadores y (iii) la productividad de las empresas. Al ser limitados los recursos para la capacitación, interesa responder: ¿Dónde se invierten? ¿Son rentables? ¿Sería conveniente re-enfocarlos? Para responder a estas preguntas, diferenciamos dos tipos de capacitación.

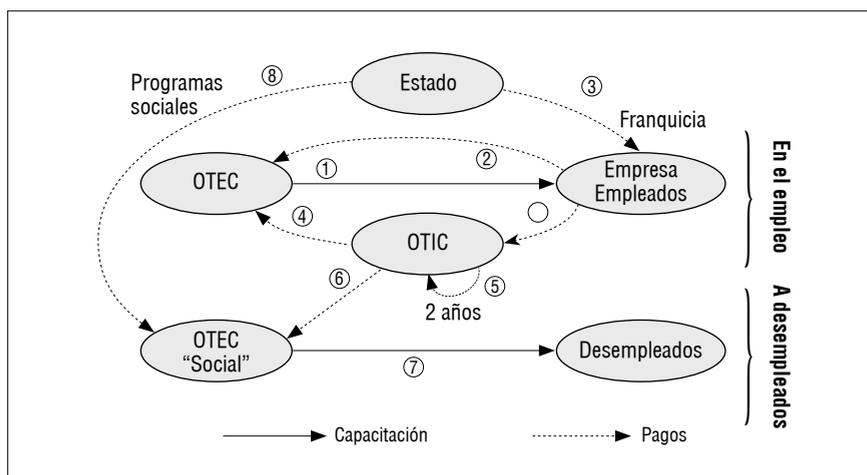
- A desempleados: orientada a la empleabilidad, es realizada antes de que la persona sea contratada o durante periodos de cesantía. El presupuesto destinado por el Estado chileno en 2005 fue de MM\$ 14.534 (US\$ 27,9 millones, considerando US\$ 1 = \$520).
- En el empleo: realizada una vez que la persona es contratada por intermedio de la empresa. El presupuesto destinado por el Estado chileno en 2005 fue de MM\$ 50.919 (US\$ 97,7 millones).

A pesar de imponer una fuerte carga financiera para el Estado, la rentabilidad social de este gasto aún no es conocida con precisión en Chile ni en países desarrollados (Leuven, 2004; Bassanini, 2006). La literatura científica es más bien pesimista (Heckman *et al.*, 1999). Si bien la capacitación desarrolla capital humano, existen dudas de que este capital tenga real incidencia en la empleabilidad y el ingreso (Keane y Wolpin, 1997; Machin y Manning, 1999; Mato Díaz, 2003).

La Figura 1 muestra el flujo de servicios y pagos de la capacitación en el empleo y de la capacitación a desempleados. Un Organismo Técnico de Capacitación (OTEC), certificado por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo

(SENCE), capacita a los trabajadores de una empresa (1), la cual paga por este servicio a la OTEC (2). Dependiendo del sueldo del trabajador y de otras consideraciones, el Estado entrega un descuento tributario a través de la Franquicia Tributaria SENCE (3), que permite a las empresas que tributan impuestos de primera categoría, imputar hasta el 1% de su planilla anual de remuneraciones como costo por capacitación, monto que se descuenta de la declaración anual de renta. Con ello, la empresa recupera en promedio 59,6% del costo directo de la capacitación. Alternativamente, la empresa puede contratar a un Organismo Técnico Intermediario de Capacitación (OTIC), a cambio de una remuneración que puede descontar del 1% (4). La OTIC puede retener por hasta dos años los recursos antes de usarlos para contratar a una OTEC (5). En caso de no contratar, puede licitar los recursos para donarlos a una OTEC “Social” (6), la cual realiza capacitación (7) a personas desempleadas¹. El Estado también licita a OTEC sociales la ejecución de los programas de capacitación a desempleados (8).

FIGURA 1 Organización de la capacitación



Indagar acerca de la efectividad de la inversión pública en capacitación y de su eventual re-focalización, es crucial para resolver el problema de desigualdad en Chile. El 23 de agosto de 2007, la Presidenta Michelle Bachelet creó el Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad (el Consejo) formado por figuras públicas del más alto nivel. Durante ocho meses, se discutió un conjunto de propuestas relacionadas con política social, el mercado del trabajo y las relaciones laborales. En su informe final de mayo 2008, el Consejo realiza un diagnóstico y formula propuestas acerca de la capacitación laboral

1 Algunas OTEC hacen capacitación en el empleo y también capacitación a desempleados.

(Sección 2A.1. Capacitación Laboral, p. 64-74). En el acápite 2.10 (p. 66), el Consejo señala acerca de la franquicia:

“En resumen, los recursos asociados al programa público más importante de capacitación no llegan a los trabajadores y empresas que más los necesitan. Tampoco se dedican al financiamiento de competencias generales, las que otorgan mayores oportunidades de movilidad a los trabajadores. Los montos involucrados en cada acción de capacitación son pequeños, lo que pone en duda tanto su calidad como cuánto de ella se hubiese realizado igualmente, incluso en la ausencia de recursos públicos.”

A partir de este diagnóstico, el Consejo propone (p. 64):

“Por ello se recomienda una política de capacitación basada en un bono individual para los trabajadores. La idea es que ellos lo puedan usar para cultivar las competencias que estimen pertinentes para su desarrollo y avance profesional.”

A continuación (sección “Aspectos metodológicos”) describimos la metodología con la que estudiaremos la efectividad de la capacitación. Como veremos, nuestros resultados respecto de la capacitación en el empleo (sección “Evaluación de la capacidad en el empleo”) en general refutan el diagnóstico del Consejo, y por ende discrepan de su propuesta de reformulación (sección “Propuestas para la capacitación en el empleo”). Nuestros resultados respecto de la capacitación a desempleados es que ésta es poco efectiva (sección “Evaluación de la capacitación a desempleados”), por lo que proponemos mecanismos para resolver sus principales debilidades (sección “Propuestas para la capacitación a desempleados”).

1. Aspectos metodológicos

1.1 Principales dificultades

Según Heckman *et al.*, (1999), evaluar la efectividad de la capacitación muestra las siguientes dificultades.

- Causalidad en dos direcciones: puede que la capacitación conlleve a un aumento salarial. Inversamente, puede que los trabajadores a quienes de todas maneras se les subiría el salario son los mismos que son capacitados. Lo mismo es válido para la empleabilidad.
- Efectos de mediano y de largo plazo: muchas destrezas muestran efectos en la productividad a mediano o largo plazo, lo que obliga a disponer de información a lo largo del tiempo.
- Multiplicidad de tratamientos: los individuos muchas veces asisten a múltiples cursos y entrenamientos, lo que dificulta evaluar el efecto de cada tratamiento por separado.

- Heterogeneidad del tratamiento: los programas de estudio y los profesores son muy variados. Sólo en la Región Metropolitana hay más de 1.100 OTEC.

Pasar por alto esta complejidad conlleva a conclusiones erróneas. Por ejemplo, García-Huidobro (2002) describe una evaluación realizada en marzo de 1999 a la capacitación en el empleo en Chile. Si bien los resultados reportados son antecedentes relevantes, adolecen del problema de “auto-selección”: la elección de los sujetos “tratados” (en este caso, capacitados) no es aleatoria. En un experimento realizado bajo condiciones ideales, se toma un gran número de sujetos y se los divide aleatoriamente en dos grupos. Luego se somete a uno de los grupos al tratamiento y deja al otro grupo sin tratar. Como los grupos son grandes y la asignación es aleatoria, es razonable suponer que ambos grupos serán, en promedio, iguales. En particular, se tiene relativa certeza de que el grupo no tratado, también denominado “contra-factual”, reaccionaría al tratamiento igual que reacciona el grupo tratado. Por lo tanto, el efecto estimado del tratamiento es simplemente la diferencia observada entre el grupo tratado y el grupo contra-factual. En un estudio experimental de la capacitación, bastaría comparar el salario promedio post-capacitación de los trabajadores capacitados, con el salario promedio post-capacitación de los trabajadores no capacitados, para obtener una medida de los beneficios salariales de capacitarse.

En la práctica, no obstante, las empresas tienen una gran incidencia en la decisión de cuáles trabajadores serán capacitados, así es que es muy probable que el grupo de trabajadores no capacitados no sea un buen contra-factual. Es posible que la empresa capacite justamente a aquellos trabajadores que se benefician más de la capacitación, en cuyo caso el diferencial de salarios promedio entre ambos grupos sobreestima el beneficio salarial.

La asignación de trabajadores a la capacitación depende de tres factores: características observables, características inobservables y el azar. Las primeras son las que se pueden medir y respecto de las cuales existe información, como por ejemplo la edad y el sexo del trabajador, su nivel de educación o el rubro de la empresa en que trabaja. Las características inobservables no se pueden medir o no existe información acerca de ellas, tales como el talento y los contactos personales. El azar también juega un rol a la hora de determinar quién se capacitará. Como veremos, es justamente la existencia del azar lo que nos permite calcular los efectos de un tratamiento cuando existe el problema de auto-selección.

1.2 Metodología propuesta

Para cuantificar los efectos de la capacitación en el ingreso, primero calculamos el incremento salarial de cada individuo entre 2001 y 2006. Comparar incrementos en lugar de niveles salariales, elimina el efecto sobre el salario

de características inobservables que son constantes en el tiempo. Por ejemplo, supongamos que las personas muy talentosas ganan \$50 más que las menos talentosas. Si no son capacitadas, las personas muy talentosas ganan \$250, mientras que las menos ganan \$200. Cuando son capacitadas, en tanto, las personas muy talentosas ganan \$350 mientras que las menos ganan \$300. Supongamos también que sólo las personas muy talentosas son capacitadas. Si comparamos niveles salariales post-capacitación, concluiremos erróneamente que la capacitación genera un beneficio de $\$350 - \$200 = \$150$. En cambio, si comparamos incrementos salariales, llegaremos a la conclusión correcta: la capacitación genera un beneficio de $(\$350 - \$300) - (\$200 - \$200) = \$100$ (tanto el salario inicial como el final de los no capacitados es igual a \$200, y por lo tanto su diferencial de salarios es $\$200 - \$200 = 0$).

En una segunda etapa descontamos de los incrementos salariales el efecto de variables distintas de la capacitación que incidieron en el salario de los trabajadores durante el período 2001–2006. Las variables claves son la mayor edad y los aumentos en el nivel educacional (por ejemplo, si la persona obtuvo un título universitario durante los años considerados). Con el fin de eliminar ambos efectos, estimamos primero una ecuación de Mincer (1974) para la muestra, mediante un método de regresión de mínimos cuadrados. Dicha ecuación expresa el salario de un trabajador como función de su sexo, edad y nivel educacional, a lo que se suma una perturbación aleatoria. En seguida, descontamos del incremento salarial efectivo de cada trabajador el incremento “natural” para ese trabajador que predice la ecuación de Mincer.

En tercer lugar, para cada trabajador capacitado elegimos un contra-factual artificial, o “gemelo”, entre la población de no capacitados. Esto permite corregir el problema de selección por características observables. Para ilustrar el problema de selección por características observables, consideremos el siguiente ejemplo. Una muestra consiste en cien personas: cincuenta universitarios y cincuenta no-universitarios. La selección de los capacitados depende únicamente del nivel de educación: la probabilidad de que un universitario sea capacitado es 50%, mientras que la probabilidad de que un no-universitario sea capacitado es 20%. En nuestra muestra imaginaria, fueron capacitados veinticinco universitarios y diez no-universitarios. Los universitarios que no fueron capacitados ganan \$300, mientras que los que sí lo fueron ganan \$500. Por otra parte, los no-universitarios que no fueron capacitados ganan \$100, mientras que los que sí lo fueron ganan \$400. El salario promedio de los capacitados es $(25 \times \$500 + 10 \times \$400) / 35 = \$471$. El salario promedio de los no-capacitados es, en tanto, $(25 \times \$300 + 40 \times \$100) / 65 = \$131$.

Si comparamos el salario de capacitados con el de los no capacitados, concluiremos erróneamente que el beneficio salarial de la capacitación es $\$471 - \$131 = \$340$. En realidad, el beneficio para los universitarios es

$\$500 - \$300 = \$200$, y para los no-universitarios es $\$400 - \$100 = \$300$. De haber comparado el salario de cada universitario capacitado con el de un “gemelo” no capacitado, esto es, otro universitario, se hubiese obtenido la respuesta correcta: $\$200$. Lo mismo se aplica al caso de los no-universitarios. Acá comprobamos cómo la aleatoriedad es clave para poder generar el grupo contra-factual necesario para evaluar el efecto de la capacitación. Si el 100% de los universitarios hubiese recibido capacitación, no hubiese sido posible encontrar gemelos no capacitados contra los cuales comparar a los universitarios que sí lo fueron.

En el ejemplo anterior, encontrar gemelos es muy sencillo, ya que las personas difieren en una única característica: el contar o no con educación universitaria. En la práctica, suelen ser muchas las características observables que afectan la asignación de una persona a un tratamiento. En el caso de nuestro estudio, nosotros consideramos el sexo, la edad, el nivel de educación, el estado civil, la región en la que vive el trabajador, si vive en una zona urbana o rural, la duración de su contrato de trabajo, el tipo de jornada laboral, la antigüedad del trabajador en su empleo, y el tamaño y rubro de la empresa en la que trabaja. Con tantas variables, decidir qué trabajador de la población no capacitada se aproxima más en sus características a un determinado trabajador capacitado es un problema combinatorial muy complejo, que en bases de datos de gran tamaño es casi imposible de resolver.

Una técnica computacionalmente factible para la elección de gemelos es la denominada de índice de propensión (*propensity score*) de que cada individuo se capacite (Heckman *et al*, 1998; Dehejia y Wahba, 1999). Si dos personas tenían, *ex ante*, la misma probabilidad de ser tratados, entonces pueden ser considerados gemelos. El índice de propensión es una probabilidad $P(\mathbf{X})$ que depende de un vector \mathbf{X} de características observables del trabajador: sexo, edad, estado civil, etc. Dado que $0 \leq P(\mathbf{X}) \leq 1$, este índice puede estimarse con una regresión Probit.

Existen diversas técnicas para aparear (*matching*) a cada trabajador capacitado i con su contra-factual j no capacitado (Aedo y Pizarro, 2006). Todas ellas admiten que una misma persona no tratada sea usada como gemelo de dos o más personas tratadas.

- Vecino más próximo: se elije el j cuyo $P(\mathbf{X})$ sea el más cercano al de i , y promediar si hay empates.
- Vecino más próximo restringido: similar al anterior, pero restringiendo la diferencia entre los $P(\mathbf{X})$.
- Vecino más próximo con definición aleatoria: similar al vecino más próximo, pero eligiendo de forma aleatoria si hay empates.

Otras técnicas de pareo eligen subconjuntos de i y de j , tales como el método por estratificación y el método de Kernel. En todos estos casos existe un grado de error en la elección de gemelos, lo que obliga a calcular intervalos de confianza para las estimaciones.

Una vez pareados los trabajadores, estimamos el beneficio salarial promedio como el promedio de las diferencias entre los incrementos salariales de los trabajadores capacitados y los de sus gemelos. Si bien paquetes estadísticos como Stata permiten estimar los intervalos de confianza del estimador del beneficio salarial, no consideran que la estimación Probit $P(X)$ es a su vez susceptible de mostrar errores. Por ende, debemos combinar la incertidumbre de la regresión Probit con la que genera el índice de propensión. Para ello utilizamos la técnica de *bootstrapping* (Efron y Tibshirani, 1993), que consiste en simular varias poblaciones. Suponiendo que se dispone de una muestra m original de N individuos, la simulación selecciona con probabilidad uniforme N individuos de m para generar una nueva muestra m^* . Dado que la selección es aleatoria, m^* puede tener uno o varios individuos repetidos. Luego de generar M poblaciones de esta manera, y de estimar los parámetros del modelo M veces, obtenemos los intervalos de confianza a partir de la distribución empírica de los parámetros.

El procedimiento para estimar el efecto de la capacitación en la probabilidad de mantenerse empleado es análogo.

1.3 Datos a utilizar

Para evaluar los beneficios de mediano plazo de la capacitación, utilizamos la encuesta CASEN de panel realizada a 12.100 individuos por la Universidad Alberto Hurtado los años 2001 y 2006, en la Región Metropolitana (R.M.), la Región de Atacama (III), la Región del Maule (VII) y la Región del Bío Bío (VIII). Dado que se consulta a los mismos individuos a lo largo del tiempo, podemos observar su evolución de ingreso y de empleabilidad. La encuesta define una ponderación de corte transversal para corregir por la representatividad de cada individuo. También define una ponderación de corte longitudinal, dada la probabilidad de abandono de los individuos del panel, por ejemplo debido a fallecimiento. Como cualquier encuesta de este tipo, muchos de los registros están incompletos o tienen respuestas contradictorias. Las depuraciones realizadas son de diverso tipo y están disponibles en un archivo “.smcl” en Stata que puede ser solicitado a los autores.

La base de datos utilizada para evaluar el costo de la capacitación por franquicia fue preparada por SENCE, para los años 2002, 2003, 2005 y 2006. Para hacer consistentes los datos con los de la encuesta CASEN, seleccionamos solamente, las personas de las regiones de Atacama (III), del Maule (VII), Bío Bío (VIII) y R.M. Con ello consideramos en total 2.056.639 individuos, quienes eventualmente se capacitaron más de una vez por la franquicia.

2. Evaluación de la capacitación en el empleo

2.1 Costos de la capacitación

La inversión promedio realizada por el Estado por persona en los cuatro años fue de \$65.536, lo que hace un total de \$134.784.531.062, esto es \$33.696.132.766 al año. La Tabla 1 muestra los montos y el número de individuos por región.

TABLA 1 **Inversión en cuatro años en la franquicia por región**

	Promedio	Observaciones
III	\$ 53.368	61.679
VII	\$ 90.587	95.086
VIII	\$ 69.203	256.775
R.M	\$ 63.970	1.643.099

La Tabla 2 muestra los montos y el número de individuos clasificados por escolaridad en las siguientes categorías:

- Sin escolaridad o con enseñanza básica incompleta;
- Con enseñanza básica completa, con media incompleta o con enseñanza media completa;
- Con enseñanza superior técnica profesional incompleta o con enseñanza superior técnica profesional completa;
- Con enseñanza universitaria incompleta o con enseñanza universitaria completa.

TABLA 2 **Inversión en cuatro años de la franquicia por escolaridad**

	Promedio	Observaciones	Inversión
Sin Escolaridad	\$ 56.917	29.531	\$ 1.680.803.524
Básica Incompleta	\$ 71.819	195.945	\$ 14.072.652.333
Básica Completa	\$ 73.102	60.963	\$ 4.456.545.879
Media Incompleta	\$ 76.762	102.875	\$ 7.896.840.341
Media Completa	\$ 67.064	958.968	\$ 64.312.383.387
Superior Técnica Profesional Incompleta	\$ 82.907	64.027	\$ 5.308.278.806
Superior Técnica Profesional Completa	\$ 68.823	260.687	\$ 17.941.316.145
Universitaria Incompleta	\$ 66.193	33.948	\$ 2.247.113.174
Universitaria Completa	\$ 48.238	349.695	\$ 16.868.594.404

La Tabla 3 muestra los montos y el número de individuos clasificados por edad y sexo.

TABLA 3 **Inversión en cuatro años de la franquicia por edad y sexo**

	Promedio	Observaciones
Hombres de 26 años o menos	\$ 74.209	116.873
Hombres de 27 años o más	\$ 65.580	1.154.194
Mujeres de 26 años o menos	\$ 72.575	78.692
Mujeres de 27 años o más	\$ 63.247	706.880

Observamos que la asignación de recursos por individuo es similar, independientemente de la región en la que vive, escolaridad, sexo o edad. Sin embargo, la cantidad de individuos beneficiados en cada grupo sociodemográfico es muy disímil.

2.2 Beneficios por cuartil de ingresos

La Tabla 4 muestra el efecto de la franquicia de capacitación SENCE en los ingresos, medidos en Unidades de Fomento (UF), considerando solamente a los trabajadores empleados tanto en 2001 como en 2006. La clasificación es por cuartil de ingresos en el año 2001 de la muestra de personas empleadas en empresas². A modo de explicación, quienes pertenecían al primer cuartil tenían un ingreso promedio mensual de 4,6 UF (\$91.840 de mayo 2008). Ese grupo de 621 individuos en la muestra aumentó su ingreso promedio a 8,4 UF (\$167.591) en 2006, como efecto de la edad, la escolaridad y en algunos casos de la capacitación. Quienes se capacitaron mediante la franquicia entre el 2001 y 2006, tenían el 2006 un ingreso de 11 UF (\$219.780) y quienes no lo hicieron 8,2 UF (\$164.945). Para quienes se capacitaron, hacerlo les significó un aumento promedio estimado de 1,7 UF (\$33.941). Dicha estimación tiene un intervalo de confianza al 95% entre 0,2 y 4 UF (\$3.688 y \$79.514). De acuerdo a nuestro modelo, quienes no se capacitaron habrían aumentado su ingreso mensual en 2,8 UF (\$55.573) de haberlo hecho, con un intervalo de confianza al 95% entre 1 y 4 UF (\$20.215 y \$80.079).

TABLA 4 **Efecto de la franquicia en los ingresos por cuartiles**

	1 ^{er} cuartil	2 ^{do} cuartil	3 ^{er} cuartil	4 ^o cuartil
Número de observaciones	621	621	225	249
Ingreso promedio '01	4,6	7,6	11,5	22,9
Ingreso promedio '06	8,4	10,5	12,8	27,2
Ingreso prom. '06, capacitados	11,0	12,5	15,4	36,1
Ingreso prom. '06, no capacitados	8,2	10,1	11,9	22,8
Efecto prom. en los capacitados	1,7	2,9	1,9	0,5
Intervalo de confianza al 95%	[0,2 4,0]	[0,6 4,1]	[0,1 5,2]	[-1,7 5,9]
Efecto prom. en no capacitados	2,8	2,7	2,1	4,3
Intervalo de confianza al 95%	[1,0 4,0]	[1,3 4,4]	[-0,1 4,9]	[-1,3 6,2]

2 Esta clasificación no es idéntica a la de la población en general, que incluye a empleados de instituciones públicas, desempleados, inactivos, etc.

La Tabla 5 muestra el efecto de la franquicia en empleabilidad, considerando a quienes estaban empleados en 2001. A modo de explicación, quienes pertenecían al primer cuartil en 2001 tenían una probabilidad del 76% de estar empleados el 2006, si bien no necesariamente en la misma empresa. Quienes se capacitaron entre el 2001 y 2006 tuvieron una probabilidad del 86% de estar empleados el 2006, y quienes no lo hicieron una probabilidad del 77%. Para quienes se capacitaron, hacerlo les significó un aumento promedio en dicha probabilidad del 14%. La estimación tiene un intervalo de confianza al 95% entre -9% y 25%. Es decir, eventualmente pudieron haber reducido su empleabilidad en un 9%, o aumentarla en un 25%. El valor exacto del estimador está en dicho rango con un 95% de probabilidad. De acuerdo con nuestro modelo, quienes no se capacitaron habrían aumentado su probabilidad en un 5% de haberlo hecho, con un intervalo de confianza al 95% entre -20% y 20%.

TABLA 5 Efecto de la franquicia en la empleabilidad por cuartiles

	1 ^{er} cuartil	2 ^{do} cuartil	3 ^{er} cuartil	4 ^{to} cuartil
Número de observaciones	812	735	299	290
P.mantenerse empleado en '06	76%	85%	85%	86%
P.mant.empleo '06, capacitados	86%	96%	94%	92%
P.mant.empleo '06, no capacít.	77%	84%	84%	84%
Efecto prom. en los capacitados	14%	11%	4%	9%
Intervalo de confianza al 95%	[-9% 25%]	[0% 22%]	[-5% 24%]	[-6% 18%]
Efecto prom. en no capacitados	5%	14%	14%	4%
Intervalo de confianza al 95%	[-20% 20%]	[6% 17%]	[4% 19%]	[-6% 16%]

Concluimos de la Tabla 4 y la Tabla 5 que:

- La franquicia tiene su efecto más relevante en el segundo cuartil, aumentando $2,9UF/12,5UF = 23\%$ los ingresos en promedio, sin reducir la empleabilidad.
- La franquicia tiene un efecto relevante en el primer cuartil, aumentando $1,7UF/11UF = 15\%$ los ingresos en promedio. Sin embargo, los intervalos de confianza no descartan que la empleabilidad baje.
- La situación del tercer cuartil es similar a la del primero.
- En el cuarto cuartil no podemos descartar que la rentabilidad de la franquicia sea nula.
- En los primeros dos cuartiles el efecto estimado en los no capacitados de haberse capacitado es positivo. Es decir, destinar más recursos a capacitación sería rentable.

2.3 Beneficios por rango de edad y sexo

La Tabla 6 es análoga a la Tabla 4, pero clasificando los individuos por rango de edad y por sexo. Nótese que el número de observaciones de mujeres es baja, especialmente en las que tienen 26 años de edad o menos. Esto hace que los rangos de confianza sean más amplios.

TABLA 6 **Efecto de la franquicia en los ingresos por edad y sexo**

	Hombres 26 años o menos	Mujeres 26 años o menos	Hombres 27 años o más	Mujeres 27 años o más
Número de observaciones	267	90	1117	272
Ingreso promedio '01	7,4	7,3	10	8,9
Ingreso promedio '06	11	10	13,1	12,4
Ingreso prom. '06, capacitados	14,8	16,4	23,2	21,7
Ingreso prom. '06, no capacitados	10,3	9,3	11,5	10,3
Efecto prom. en los capacitados	4,9	8,4	1,8	0,4
Intervalo de confianza al 95%	[0,9 6,6]	[1,1 10,8]	[0,2 3,7]	[-0,7 3,5]
Efecto prom. en no capacitados	4,1	6	2,3	1,6
Intervalo de confianza al 95%	[2,4 6,2]	[2,1 9,1]	[0,3 4,6]	[-0,7 2,7]

La Tabla 7 es análoga a la Tabla 5.

TABLA 7 **Efecto de la franquicia en la empleabilidad por edad y sexo**

	Hombres 26 menos	Mujeres 26 años o menos	Hombres 27 años o más	Mujeres 27 años o más
Número de observaciones	318	135	1303	380
P.mantenerse empleado en '06	84%	67%	86%	72%
P.mant.empleo '06, capacitados	91%	83%	94%	91%
P.mant.empleo '06, no capacit.	86%	64%	86%	0,69
Efecto en los capacitados	0%	0%	5%	23%
Intervalo de confianza al 95%	[-10% 22%]	[-23% 55%]	[-1% 13%]	[0% 37%]
Efecto en los no capacitados	8%	21%	3%	12%
Intervalo de confianza al 95%	[-9% 15%]	[-3% 46%]	[-4% 14%]	[-1% 31%]

Concluimos de la Tabla 6 y la Tabla 7 que:

- Los hombres en ambos rangos de edad y las mujeres que tienen 26 años o menos, aumentan su ingreso gracias a la franquicia. Las mujeres mayores de 27 años o más no necesariamente aumentan su ingreso.
- En ninguna de las cuatro clasificaciones estamos seguros que la franquicia aumente la empleabilidad. Las mujeres mayores de 27 años o más, casi seguro aumentan su empleabilidad.
- Combinando las conclusiones anteriores, las mujeres mayores de 27 años o más se capacitan por la franquicia para mantener su empleo, no necesariamente para incrementar su renta. Los otros tres grupos se capacitan para incrementar su renta, no necesariamente para mantener su empleo.

- El efecto en el salario que habría tenido la franquicia en los no capacitados es similar al efecto en los capacitados. Esto sugiere que ampliar el programa sería beneficioso.

2.4 Beneficios por tamaño de la empresa

La Tabla 8 es analógica a la Tabla 4, pero clasificando los individuos por tamaño de la empresa: aquellas con menos de 200 trabajadores (pequeñas) y aquellas con 200 o más trabajadores (grandes).

TABLA 8 **Efecto de la franquicia en los ingresos por tamaño de la empresa**

	Menos 200 pers.	200 pers. o más
Número de observaciones	1215	303
Salario promedio en 2001	8,3	13,3
Salario promedio en 2006	11,2	17,8
Salario promedio en 2006, capacitados	18	26,6
Salario promedio en 2006, no capacitados	10,3	14,3
Efecto promedio en los capacitados	2,2	1,9
Intervalo de confianza al 95%	[0,6 3,4]	[0,4 5,0]
Efecto promedio en los no capacitados	2,1	4,8
Intervalo de confianza al 95%	[0,5 3,9]	[1,4 6,6]

La Tabla 9 es análoga a la Tabla 5.

TABLA 9 **Efecto de la franquicia en la empleabilidad por tamaño de la empresa**

	Menos 200 pers.	200 pers. o más
Número de observaciones	1489	356
Prob. de mantenerse empleado en 2006	83%	81%
Prob. de mantenerse empleado en 2006, capacitados	94%	89%
Prob. de mantenerse empleado en 2006, no capacitados	82%	78%
Efecto promedio en los capacitados	8%	3%
Intervalo de confianza al 95%	[2% 17%]	[-6% 17%]
Efecto promedio en los no capacitados	13%	10%
Intervalo de confianza al 95%	[-4% 17%]	[-6% 16%]

Concluimos de la Tabla 8 y la Tabla 9 que:

- La franquicia aumenta en alrededor de 2 UF los ingresos de los trabajadores, tanto de aquellos que trabajan en empresas pequeñas como grandes.
- La franquicia habría aumentado en alrededor de 2 UF los ingresos de los trabajadores de las empresas pequeñas que no fueron capacitados. Este aumento más que se duplica para las empresas grandes.
- La empleabilidad de los trabajadores que fueron capacitados en las empresas pequeñas no disminuye. En las empresas grandes este resultado no es claro.

Propuestas

1. Propuestas para la capacitación en el empleo

1.1 Focalización por ingresos

Considerando los resultados de la sección “Beneficios por cuartil de ingreso”, recomendamos evaluar la eliminación de la franquicia para el 4° cuartil, en el que no se observan beneficios significativos en el ingreso o en la empleabilidad. Con ello el Estado ahorraría unos MM\$ \$4.582 al año.

Los recursos ahorrados podrían reenfocarse al 2° cuartil, que como muestra la Tabla 4, presenta una alta efectividad respecto del ingreso y de la empleabilidad para quienes no han sido capacitados. Alternativamente, podrían reenfocarse al 1° y 3° cuartil, que también muestran beneficios positivos en el ingreso, si bien menos significativos en la empleabilidad.

Nuestra recomendación no es taxativa respecto de la eliminación de la franquicia para el 4° cuartil, porque deben evaluarse los efectos negativos que tendría una política de este tipo. El salario promedio del 4° cuartil de la encuesta CASEN es \$543.864, lo cual difícilmente puede calificarse como una población de altos ingresos. Por lo tanto, discriminar al 4° cuartil podría resultar injusto.

Reenfocar los recursos al 2° cuartil sería beneficioso siempre y cuando exista una restricción presupuestaria que impida aumentar la cobertura. Si la restricción es de otro tipo, como veremos en la sección “Montos asignados”, aumentar el presupuesto no tendría efecto alguno.

Si bien concordamos con el Consejo respecto de su diagnóstico de focalización, discrepamos en sus énfasis. En el acápite 2.4. (p. 66), se señala acerca de la franquicia:

“Los recursos públicos dedicados a la franquicia están, además, enormemente desfocalizados, lo que contrasta significativamente con el esfuerzo de focalización presente en la política social”.

La Tabla 4 contradice el calificativo de “enormemente”. Sólo un 13,6% de los beneficiados están en el cuartil más rico de la población y según la sección “Costos de la capacitación”, el gasto promedio por beneficiado es muy similar. El grueso de los recursos se destina a los más pobres. Un 38% de los beneficiados pertenecen al 1° cuartil y un 34,4% pertenecen al 2° cuartil.

En el acápite 2.6. (p. 66), el Consejo señala:

“La franquicia, además, beneficia a los trabajadores de mayores ingresos y educación. Por ejemplo, según la Encuesta CASEN 2006, un 2,9% de los individuos pertenecientes al quintil más pobre de la población reportó

haberse capacitado en los últimos 12 meses en la empresa y con financiamiento público; dicha proporción asciende a un 10,8% en el quintil de mayores ingresos.”

El primer quintil no se capacita por razones asociadas a su condición de pobreza y no porque la franquicia esté mal diseñada. Las personas más pobres no trabajan en empresas formales y cuando lo hacen se emplean de manera temporal y precaria. Ampliar la cobertura al primer quintil requeriría disociar la capacitación de la empresa, lo cual presenta los riesgos que estudiaremos en la sección “Propuestas para la capacitación a desempleados”.

1.2 Focalización por edad y sexo

La distribución de la inversión en la franquicia en términos de edad y sexo (Tabla 3) muestra que los jóvenes se capacitan la mitad que los mayores. En otras palabras, la probabilidad de capacitarse en un cierto año es el doble para alguien mayor que 26 años que para alguien de 26 años de edad o menos. Por otro lado, la Tabla 6 muestra que el efecto de la capacitación en el salario de los jóvenes es similar al de los mayores³. Por lo tanto, observamos una desfocalización de la inversión en términos de edad y sexo.

Una explicación para este resultado es que los trabajadores, jóvenes y mayores, se apropian de gran parte del beneficio de capacitarse al cambiarse de empleo (Bassanini, 2004). Dado que las empresas deciden en gran medida quién se capacita, prefieren a los trabajadores menos proclives a dicho cambio. En el caso de la legislación chilena, que premia la antigüedad mediante la indemnización por años de servicio, la predisposición a quedarse es más fuerte en personas mayores. Por lo tanto, quienes están “capturados” por la indemnización se capacitan con mayor probabilidad, no obstante el beneficio en los jóvenes es posiblemente mucho mayor.

Para focalizar la inversión donde es más efectiva, recomendamos incentivar la capacitación en el empleo de los jóvenes, en especial de las mujeres. Para ello, podría aumentarse el monto por hora de capacitación que las empresas pueden recuperar vía franquicia. Cabe señalar que en la actualidad ya se está promoviendo la capacitación de jóvenes, por ejemplo con el programa “Jóvenes del Bicentenario” y de las mujeres, a través de diversos programas del SENCE junto al Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM). Sin embargo, tales programas son de capacitación a desempleados, cuya efectividad es cuestionable, tal como lo veremos en la sección “Evaluación de la capacitación a desempleados”.

³ En valor esperado, el efecto en los jóvenes es varias veces el efecto en los mayores. Sin embargo, los intervalos de confianza se traslapan, por lo que no podemos descartar que sean iguales.

1.3 Focalización por tamaño de la empresa

Considerando los resultados de la sección “Beneficios por tamaño de la empresa”, no parece evidente que convenga diferenciar la política de capacitación para empresas pequeñas y grandes, pues los efectos en los empleados son similares. Por el contrario, en el acápite 2.5 de su informe final (p. 66), el Consejo señala respecto de la focalización de la capacitación:

“En efecto, un 1% del total de empresas que usa el beneficio —aproximadamente unas 250 empresas— concentra el 42% de recursos públicos. En general, un 80% de la Franquicia Tributaria atiende a empresas grandes, con una cobertura muy baja de las empresas de menor tamaño.”

En este acápite el Consejo malinterpreta el concepto de focalización. En nuestra opinión, no importa cuántas empresas concentren los recursos, sino cómo se distribuyen en los trabajadores. La mayoría de los 88.000 empleados de CENCOSUD son de los primeros quintiles. Si dicha empresa utiliza mucho la franquicia, no hay nada malo en ello. Por otro lado, las consultoras y los bufetes de abogados son en general empresas muy pequeñas, pero los sueldos que ofrecen son relativamente altos, así es que no tendría sentido privilegiarlas.

Ampliar la cobertura de la franquicia a empresas pequeñas podría ser conveniente si ésta fuera la manera más efectiva de llegar a más trabajadores. Sin embargo, podría resultar más conveniente ampliar la cobertura en empresas grandes, que muestran fuertes economías de escala para gestionar la capacitación. De acuerdo a la Tabla 9, el efecto en el ingreso de capacitar en quienes no se han capacitado en las empresas grandes es de 4,8 [UF/mes] en valor esperado, versus 2,1 [UF/mes] en las empresas pequeñas, en tanto el efecto en la empleabilidad es prácticamente idéntico.

1.4 Montos asignados

Los montos asignados por persona capacitada son \$65.536 (en el lapso de cuatro años; recordemos que cada persona puede capacitarse varias veces), lo cual no difiere mayormente según sexo, edad, región, escolaridad, etc. En el acápite 2.8 de su informe final (p. 66), el Consejo señala:

“Los montos promedio por beneficio son bajos, alcanzando una media de sólo \$57 mil el año 2005. Este bajo nivel no puede asegurar la calidad de las acciones efectuadas.”

Si bien concordamos con que los montos asignados son bajos, recordemos que éstos actúan como contraparte al aporte directo de las empresas, que el año 2005 financiaron \$15.816 millones de pesos de capacitación, esto es el 30,4%. Además de este aporte, las empresas financian el costo indirecto: horas-hombre no trabajadas, infraestructura, administración, etc. Por último, los trabajadores también aportan horas-hombre de estudio fuera del horario

de trabajo. Al contrario de lo expresado por el Consejo, resulta meritorio que con tan baja inversión pública se logren los beneficios reportados en la sección “Evaluación de la capacidad en el empleo”.

Así como no parece evidente que convenga subir los montos asignados, tampoco es claro que convenga bajarlos. Con frecuencia se argumenta que la capacitación en el empleo es de conveniencia de la empresa y que ésta la financiaría de todas maneras, aunque no existiera la franquicia. Sin embargo, la capacitación muestra elasticidad negativa respecto del precio (al igual que cualquier otro bien), así es que si éste aumenta, las empresas capacitarían menos, lo cual provocaría un gran perjuicio social.

1.5 Mecanismo de decisión de capacitación

Por el diseño de la franquicia, la decisión de capacitación reside principalmente en la empresa. Si bien existen comités bipartitos a los que a veces se les consulta su opinión, y en teoría un empleado puede rehusarse a asistir a un curso, en la práctica la empresa determina quién se capacita y quién no. Este aspecto de la franquicia es criticado por el Consejo, que en el acápite 2.3 de su informe final (p. 66) señala:

“Sin embargo, por su diseño y por la dificultad de apropiación de los beneficios de la capacitación, la franquicia incentiva a las empresas a sólo financiar capacitación específica a ella, dejando de lado la inversión en competencias generales.”

La sección “Evaluación de la capacitación en el empleo” de nuestro estudio contradice esta opinión. Si la capacitación fuera específica, los trabajadores no podrían apropiarse de sus beneficios. Por el contrario, los trabajadores aumentan significativamente su ingreso, porque tienen la capacidad de cambiarse de empresa y llevarse consigo parte del capital humano adquirido (Bassanini, 2006). Ante esta amenaza, muchas empresas se ven obligadas a compensar a los trabajadores, por lo que ellos se apropian de parte de los beneficios de la capacitación aun cuando no se cambien de empleo.

Contraviniendo lo expresado por el Consejo, la preponderancia de la empresa en el mecanismo de decisión tiene, en nuestra opinión, más efectos positivos que negativos. Según Ballot *et al.* (2006), en Suecia las empresas obtienen el 65% del beneficio de la capacitación y los trabajadores el 35%; en Francia las empresas obtienen el 69% y los trabajadores el 31%. En el Reino Unido, aumentar en un 1% la capacitación incrementa en un 0,6% el valor agregado por hora-hombre trabajada y aumenta los salarios en 0,3% (Dear-den *et al.*, 2006). Dado que las empresas financian el 30,4% del costo directo de la capacitación y gran parte del costo indirecto, optimizan la decisión de quién se capacita. De esta manera, y tal como decía Adam Smith (1776), al beneficiarse a sí mismas, las empresas benefician a sus trabajadores.

Como alternativa a que la decisión de capacitación esté radicada en la empresa, el Consejo propone que ésta se reasigne al trabajador (p. 64). En su informe final recomienda:

“[...] una política de capacitación basada en un bono individual [*vouchers*] para los trabajadores. La idea es que ellos lo puedan usar para cultivar las competencias que estimen pertinentes para su desarrollo y avance profesional.”

Discrepamos de esta recomendación por dos razones:

- Nuestros resultados muestran que la franquicia ha sido exitosa y no parece ser una buena idea dismantelar algo que funciona bien. Lamentablemente, el informe no cita las fuentes científicas en las que se basa para objetar la franquicia, por lo que no podemos señalar en cuáles aspectos metodológicos discrepa nuestro estudio del análisis considerado por el Consejo.
- Se correría el riesgo de disociar la capacitación de las necesidades de la empresa. Como veremos en la sección “Resumen de resultados”, esta disociación ha tenido malos resultados para la capacitación a desempleados, pues los individuos frecuentemente carecen de la información necesaria para tomar una buena decisión de largo plazo. Delegar dicha decisión en la empresa puede no ser óptimo desde el punto de vista del trabajador, pero es mucho mejor que obligarlo a tomar decisiones sin contar con las herramientas necesarias para ello.

2. Evaluación de la capacitación a desempleados

El Estado invirtió en el año 2005 MM\$ 9.219 en capacitación a desempleados. De ellos, MM\$ 6.036 fueron destinados al Programa Nacional de Becas y MM\$ 1.205 al Programa Especial de Jóvenes. Adicionalmente, las OTIC destinan los excedentes de la franquicia a “Becas OTIC” para capacitar desempleados; MM\$ 5.314 en 2005. De manera genérica, denominaremos a estos programas como “becas sociales”.

Con el objeto de simplificar el análisis, sólo reportaremos los costos y beneficios de las becas sociales, no del resto de los programas para desempleados. Evaluaremos el impacto en la empleabilidad, pues el principal objetivo de las becas es insertar o reinsertar al beneficiado al mundo laboral.

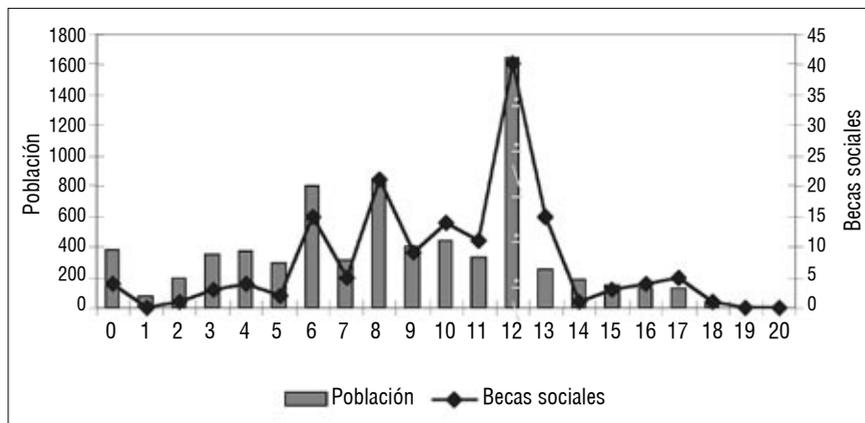
2.1 Costos para el Estado de las becas

El gasto por individuo no es conocido con precisión, por falta de información centralizada de cómo se utilizan los recursos manejados por las OTIC. A modo de ejemplo, el beneficio por persona el año 2004 fue \$351.133. El programa Jóvenes del Bicentenario que se está implementando a partir del año

2008, con 10.000 beneficiados anualmente, tiene un presupuesto individual de alrededor de \$800.000.

El Gráfico 1 muestra la distribución de escolaridad y de beneficiados con becas sociales, de acuerdo a la Encuesta CASEN.

GRÁFICO 1 **Beneficiados y población**



2.2 Beneficios por status de desempleo

La Tabla 10 muestra el efecto de las becas sociales en las personas que en el año 2001 se declaraban como desocupados o inactivos. Su interpretación es análoga a la Tabla 4.

TABLA 10 **Efecto de las becas sociales en desocupados e inactivos**

Número de observaciones	373
Prob. de mantenerse empleado en 2006, capacitados	75%
Prob. de mantenerse empleado en 2006, no capacitados	62%
Efecto promedio en los capacitados	38%
Intervalo de confianza al 95%	[-33% 67%]
Efecto promedio en los no capacitados	14%
Intervalo de confianza al 95%	[-23% 38%]

La Tabla 11 muestra el efecto de las becas sociales en las personas que en el año 2001 se declararon ocupadas, que posteriormente perdieron el empleo y que durante su período de cesantía fueron beneficiadas por una beca.

TABLA 11 Efecto de las becas sociales en cesantes

Número de observaciones	3.188
Prob. de mantenerse empleado en 2006, capacitados	86%
Prob. de mantenerse empleado en 2006, no capacitados	82%
Efecto promedio en los capacitados	9%
Intervalo de confianza al 95%	[-4% 21%]
Efecto promedio en los no capacitados	10%
Intervalo de confianza al 95%	[-9% 16%]

Concluimos de la Tabla 11 y la Tabla 12 que:

- El efecto de las becas sociales no es estadísticamente significativo al 95%. En otras palabras, para las poblaciones analizadas, no hay suficiente evidencia de que las becas hayan aumentado su empleabilidad.

2.3 Beneficios por rango de edad y sexo

La Tabla 12, Tabla 13 y Tabla 14 muestran el efecto de las becas sociales para dos rangos de edad y para las mujeres.

TABLA 12 Efecto de las becas en desempleados de 26 años de edad o menos

Número de observaciones	626
Prob. de mantenerse empleado en 2006, capacitados	69%
Prob. de mantenerse empleado en 2006, no capacitados	77%
Efecto promedio en los capacitados	15%
Intervalo de confianza al 95%	[-33% 38%]
Efecto promedio en los no capacitados	14%
Intervalo de confianza al 95%	[1% 22%]

TABLA 13 Efecto de las becas en desempleados mayores 26 años

Número de observaciones	2.935
Prob. de mantenerse empleado en 2006, capacitados	88%
Prob. de mantenerse empleado en 2006, no capacitados	80%
Efecto promedio en los capacitados	12%
Intervalo de confianza al 95%	[-2% 24%]
Efecto promedio en los no capacitados	12%
Intervalo de confianza al 95%	[-12% 17%]

TABLA 14 **Efecto de las becas en desempleados mujeres**

Número de observaciones	1.225
Prob. de mantenerse empleado en 2006, capacitados	79%
Prob. de mantenerse empleado en 2006, no capacitados	68%
Efecto promedio en los capacitados	14%
Intervalo de confianza al 95%	[-4% 28%]
Efecto promedio en los no capacitados	6%
Intervalo de confianza al 95%	[-4% 26%]

Concluimos de estas tres tablas que:

- El efecto de las becas sociales no es estadísticamente significativo al 95%.

2.4 Beneficios por escolaridad

La Tabla 15, Tabla 16 y Tabla 17 muestra el efecto de las becas sociales para diferentes niveles de escolaridad.

TABLA 15 **Efecto de las becas en desempleados con escolaridad menor que 12 años**

Número de observaciones	2.146
Prob. de mantenerse empleado en 2006, capacitados	80%
Prob. de mantenerse empleado en 2006, no capacitados	77%
Efecto promedio en los capacitados	11%
Intervalo de confianza al 95%	[-8% 29%]
Efecto promedio en los no capacitados	7%
Intervalo de confianza al 95%	[-19% 20%]

TABLA 16 **Efecto de las becas en desempleados con escolaridad igual a 12 años**

Número de observaciones	920
Prob. de mantenerse empleado en 2006, capacitados	90%
Prob. de mantenerse empleado en 2006, no capacitados	79%
Efecto promedio en los capacitados	14%
Intervalo de confianza al 95%	[-6% 35%]
Efecto promedio en los no capacitados	12%
Intervalo de confianza al 95%	[-8% 21%]

TABLA 17 **Efecto de las becas en desempleados con escolaridad mayor que 12 años**

Número de observaciones	495
Prob. de mantenerse empleado en 2006, capacitados	91%
Prob. de mantenerse empleado en 2006, no capacitados	90%
Efecto promedio en los capacitados	14%
Intervalo de confianza al 95%	[-15% 25%]
Efecto promedio en los no capacitados	9%
Intervalo de confianza al 95%	[-6% 11%]

Concluimos de estas tres tablas que:

- El efecto de las becas sociales no es estadísticamente significativo al 95%.

2.5 Resumen de resultados

Si bien en ninguno de los segmentos estudiados observamos un efecto significativo, recordemos de la sección “Principales dificultades” que una de las dificultades metodológicas para evaluar la capacitación es la heterogeneidad de los programas de estudio y los profesores. Posiblemente hay programas muy buenos, pero también los hay muy malos. Los segmentos más probables de arrojar resultados positivos son los que tienen los intervalos de confianza más a la derecha del cero, esto es:

- Ocupados 2001 que pierden su empleo, cuyo intervalo es [-4%, 21%]
- Mayores 26 años, cuyo intervalo es [-2%, 24%]
- Las mujeres, cuyo intervalo es [-4%, 28%]

Nuestros resultados concuerdan con la evidencia reportada en la literatura. Mato Díaz (2003, p. 23-24) revisa veintiún estudios de trece países y concluye que:

“[...] los efectos [de la capacitación en la probabilidad de conseguir empleo] son positivos pero modestos [...] Los efectos de la formación sobre los ingresos de los participantes resultan aún más decepcionantes.”

Confirmando estos resultados, la V Encuesta Nacional de Juventud (2007) realizada en Chile muestra que un 49,3% de los jóvenes entre 25 y 29 años no trabaja en lo que estudió.

Si la colocación efectiva debería ser del interés de la persona desempleada, surge la interrogante de por qué no es capaz de acudir a los cursos de capacitación que más le convienen. Podemos conjeturar dos explicaciones complementarias:

- Falta de información: para ser óptima, la decisión debe ser informada. En la actualidad no existe suficiente información acerca de cuáles OTEC son más efectivas, qué oficios tienen mayor demanda en el mercado, cuáles habilidades individuales son más idóneas para cuáles empleos, etc.

- Desinterés: muchas personas no tienen una real motivación por encontrar un empleo, ya sea porque están frustradas o porque evalúan a muy corto plazo sus acciones. Por ello terminan acudiendo a cursos que son interesantes en sí mismos, pero que no mejoran sus perspectivas de empleo⁴.

3. Propuestas para la capacitación a desempleados

3.1 Teoría de principal-agente en las políticas públicas

Uno de los principales lineamientos de la modernización del Estado es la separación de las tareas de planificación, ejecución y control de las políticas públicas. La planificación está radicada en el gobierno. La ejecución de mucha de tales políticas se intenta delegar a actores privados, cuyos resultados son posteriormente controlados por el gobierno. De esta manera se enfoca al Estado a sus labores primordiales y se estimula la economía mediante el desarrollo de un mercado de proveedores de servicios.

Esta forma de planificación-ejecución-control es un ejemplo de la llamada relación de “principal-agente”, en que uno o más ejecutores o “agentes” actúan para, o en nombre de, o como representantes de un mandante o “principal”. En las políticas públicas el principal es el Estado y los agentes son todos los actores involucrados en la implementación de las políticas. El problema crucial que debe resolverse es el des-alineamiento entre los intereses del principal y las acciones ejecutadas por los agentes. Dado que estos últimos siempre tienen una información más “de terreno”, es fácil que se desvíen de su misión encomendada.

La relación principal-agente ha sido objeto de un profundo estudio, porque define la manera más adecuada de administrar las organizaciones (Eisenhardt, 1989). Dependiendo de la complejidad del trabajo, la teoría prescribe diferentes combinaciones entre: supervisión directa, incentivos y sanciones. En general es preferible que el principal, en nuestro caso el Estado, incentive a los agentes privados a generar bienes públicos. Incentivos adecuados promueven el emprendimiento y la creatividad, y permiten que los agentes más efectivos puedan desarrollarse. Para mantener dentro de márgenes razonables la rentabilidad de los agentes privados, se debe estimular la competencia entre los proveedores de servicios.

También es necesaria alguna forma de supervisión, pues no todas las cualidades y tareas delegadas en los agentes pueden ser sujetas a un incentivo

⁴ Este argumento es muy discutible, porque supone que las personas son incapaces de velar por su propio interés de largo plazo. Una explicación para esa aparente incapacidad es la alta propensión al riesgo que muestran ciertos grupos sociodemográficos, especialmente los hombres jóvenes (Coelho *et al.*, 2004).

económico. El inconveniente de la fiscalización es que tiende a aumentar la burocracia; no es inusual que se termine fiscalizando aspectos irrelevantes, lo que termina entorpeciendo el accionar de los agentes privados. También pueden darse casos de corrupción. Al verse con un cierto poder, algunos funcionarios públicos exigen compensaciones a cambio de privilegios.

La sanción es la forma de control menos preferida, pero necesaria en casos excepcionales. Debe ser razonable, en monto y en mérito, pues en caso contrario es la misma autoridad la que se resiste a aplicarla.

3.2 Principios para la modernización

La modernización de las políticas laborales debe enfatizar el mecanismo de planificación-ejecución-control compartido por el Estado y los actores privados, de acuerdo a los principios de la teoría de “principal-agente”. Estos lineamientos son:

- 1) Fortalecer la capacidad del Estado de planificar y controlar la ejecución de las políticas públicas;
- 2) Promover el desarrollo de agentes privados que ejecuten las políticas públicas;
- 3) Diseñar mecanismos de incentivos que alineen los intereses de los agentes privados con los intereses del Estado;
- 4) Asignar los contratos de ejecución de manera competitiva, por calidad y por costo, de manera de racionalizar el uso de los recursos;
- 5) Reducir al mínimo necesario la supervisión estatal, utilizándola sólo si no existe manera alguna de lograr el mismo resultado mediante incentivos;
- 6) Diseñar y ejecutar sanciones razonables para los agentes que no cumplan con sus obligaciones.

El diseño de la franquicia cumple en gran medida con los lineamientos (1) – (6), y de ahí su alta efectividad. Como vimos en la sección “Propuestas para la capacitación en el empleo”, las empresas son los agentes de la capacitación y están alineados con el Estado porque comparten los costos y también los beneficios de tomar buenas decisiones.

3.3 Recomendaciones para la capacitación a desempleados

En nuestra opinión, la principal causa de la baja efectividad de la capacitación a desempleados es que la relación principal-agente está mal diseñada. El interés de las OTEC es capacitar lo más posible y a la mayor cantidad de personas. Si dicho esfuerzo se traduce en una contratación, no es algo que sea de su responsabilidad. La fiscalización para evitar el derroche de recursos no es

efectiva, porque requiere un enorme gasto administrativo. Como alternativa, proponemos el uso de incentivos, de acuerdo con los siguientes puntos⁵.

- La capacitación debe ser considerada como una herramienta, no como un fin en sí misma, para la consecución de una colocación exitosa en un empleo. El desarrollo de capital humano se dará posteriormente en el empleo, que tal como demostramos en la sección “Evaluación de la capacitación en el empleo”, resulta efectivo para aumentar los ingresos y la empleabilidad de los trabajadores.
- El actor responsable del gasto en capacitación debe ser un agente de intermediación laboral. En la actualidad, la Oficina Municipal de Intermediación Laboral (OMIL) cumple el rol de intermediación, pero no se le ha asignado la responsabilidad⁶ por el gasto en capacitación.
- De manera complementaria a la OMIL, podría potenciarse el rol de la Agencia Privada de Intermediación Laboral (APIL). De acuerdo con Singer y Gómez (2006), la APIL es una suerte de OMIL privada, que no carga con la responsabilidad solidaria de ayudar a toda persona que lo necesita.
- La capacitación a desempleados sería utilizada por las agencias (OMIL o APIL) sólo ésta es útil para incrementar la empleabilidad o el salario de la persona. Si la persona puede emplearse de inmediato en un trabajo con buenas perspectivas, conviene posponer la capacitación. Para evitar que los grupos sociodemográficos de menor empleabilidad queden fuera del sistema, deberían definirse incentivos diferenciados.
- Cada desempleado debe disponer de una cuenta personal de capacitación, tal como lo propone el Consejo. Sin embargo, este *voucher* no debe ser administrado por cada persona, como propone el Consejo, sino por el agente de intermediación laboral, por lo explicado en la sección “Resumen de resultados”. Este mecanismo es el que opera hoy en día en Australia, en donde toda la intermediación laboral es realizada por agentes privados.
- El agente de intermediación laboral contrataría la capacitación a las OTEC, financiándola mediante la cuenta personal de capacitación de cada desempleado. En caso de utilizarse el total de la cuenta personal, y que la persona fuera contratada en un empleo estable, el agente sería premiado por el Estado. Si se gasta la cuenta y la persona no encuentra empleo en un plazo prudente, el agente devolvería al Estado parte de los recursos, como una suerte de penalización por haber tomado una mala decisión.

5 El diseño del Transantiago es un ejemplo de cómo la fiscalización es ineficiente si se puede reemplazar por un buen esquema de incentivos. En su diseño original, se supervisaría a las empresas transportistas con sofisticados sistemas de GPS, sistemas informáticos, cámaras, etc. Habría sido más efectivo diseñar los contratos de manera de incentivar a los operadores a transportar más pasajeros.

6 Entendemos “responsabilidad” como “*accountability*” en inglés, es decir, el deber de reportar y responder por las acciones que se ejecutan.

El esquema propuesto genera los incentivos para que las agencias (OMIL o APIL) controlen acuciosamente la calidad de los cursos y la asistencia de los alumnos. Hoy en día estos aspectos son fiscalizados por el SENCE, pero sólo parcialmente, por los motivos explicados en la sección “Teoría de principal-agente en las políticas públicas”. La delegación de la decisión de capacitación en agentes bien informados y con los incentivos para optimizar la asignación, hará que la capacitación se contrate si ésta es realmente necesaria. Con esto los costos caerán fuertemente, el mercado se limpiará de OTEC y programas que no aportan valor y se desarrollará una oferta de capacitación útil para los desempleados.

Conclusiones

Hasta donde sabemos, este es el estudio sobre la efectividad de la capacitación más moderno en lo metodológico (*propensity score, bootstrapping*) y con los datos más confiables (base SENCE, encuesta CASEN de panel) que se ha realizado para Chile. Pensamos que la falta de un estudio de este tipo es la causa de los múltiples errores de apreciación del Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad. A partir de un diagnóstico errado, el Consejo propone refundar la capacitación en el empleo, entregando un *voucher* a cada trabajador “para que lo puedan usar para cultivar las competencias que estimen pertinentes para su desarrollo y avance profesional” (p. 64).

De acuerdo con nuestros resultados, la capacitación en el empleo ha sido efectiva, no obstante la inversión pública por persona es relativamente baja. Conjeturamos que la efectividad se debe a un buen diseño de la relación principal-agente. La empresa tiene incentivos para capacitar de manera eficiente y los beneficios los comparte (voluntaria o involuntariamente) con los trabajadores.

La capacitación a desempleados no muestra la misma efectividad, no obstante la inversión pública por persona es significativamente mayor. Conjeturamos que esta ineficacia se debe a un mal diseño de la relación principal-agente. La responsabilidad de que la capacitación se convierta en empleo no está radicada en ningún actor del sistema. Todos los incentivos están puestos para incrementar la capacitación, sin importar cuál sea su resultado. El único actor que tiene un real interés en conseguir un buen empleo es la persona, pero con frecuencia carece de la información o la motivación necesaria para tomar una buena decisión. A modo de alegoría, el sistema actual es como un equipo de fútbol al que le falta un centrodelantero. Existen muchos actores dedicados a acercar al desempleado a la meta de encontrar empleo: OMIL, OTEC, OTIC, SENCE, etc. Sin embargo, el momento de la verdad es la colocación efectiva en el empleo y en tanto no exista un agente que responda por “meter el gol”, se desperdiciarán gran parte de los recursos invertidos.

Proponemos preservar el diseño de la franquicia, no obstante puede mejorarse en muchos de sus aspectos. La propuesta de *vouchers* del Consejo expone al sistema a las falencias que muestra la capacitación a desempleados. Por lo mismo, recomendamos reformar el mecanismo de asignación de la capacitación a desempleados de acuerdo con la teoría de “principal-agente”. Esto implica designar a los agentes de intermediación laboral, públicos (OMIL) o privados (APIL), como los responsables del uso de los recursos. Dado su conocimiento “en terreno” de los desempleados, los cursos impartidos por las OTEC y los empleos disponibles, la decisión de capacitación que tomen maximizará la probabilidad de contratación, manteniendo el gasto público bajo estricto control.

Referencias

- **Aedo, C., Pizarro, M.**, 2006. Rentabilidad económica del programa de capacitación laboral de jóvenes Chile Joven. En evaluación por *Cuadernos de Economía*, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- **Ballot, G., Fakhfakh, F., Taymaz, E.**, 2006. Who benefits from training and R&D, the firm or the workers? *British Journal of Industrial Relations*, 44 (3), 473-495.
- **Bassanini, A.**, 2004. *Improving skills for more and better jobs: does training make a difference?* OECD, Brussels.
- **Bassanini, A.**, 2006. Training, wages and employment security: An empirical analysis on European data. *Applied Economics Letters*, 13(8), 523-527.
- **Coelho, P.R.P., McClure, J.E., Tunc, E.**, 2004. Managing homo sapiens. *Total Quality Management*, 15 (2), 191-204.
- **Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad**, 2008. *Hacia un Chile mas justo: Trabajo, salario, competitividad y equidad social*. Informe final.
- **Dearden, L., Reed, H., Van Reenen J.**, 2006. The impact of training on productivity and wages: Evidence from British panel data. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 68 (4), 397-421.
- **Dehejia, R.H., Wahba, S.**, 1999. Causal effects in nonexperimental studies: Reevaluating the evaluation of training programs. *Journal of the American Statistical Association*, 94 (448), 1053-1062.
- **Efron, B., Tibshirani, R.**, 1993. *An Introduction to the Bootstrap*. Chapman & Hall/CRC, N. York.
- **Eisenhardt, K.M.**, 1989. Agency theory: An assessment and review. *The Academy of Management Review*, 14 (1), 57-74.

- **García-Huidobro, G.**, 2002. *Las Políticas de Mercado de Trabajo y sus Evaluaciones en Chile*. División de Desarrollo Económico, CEPAL.
- **Heckman, J., Ichimura, H., Todd, P.**, 1998. Matching as an econometric evaluation estimator. *Review of Economic Studies*, 65 (2), 605-654.
- **Heckman, J., LaLonde, R., Smith, J.**, 1999. The economics and econometrics of active labor market programs, en Ashenfelter, O., Cards, D. (eds.), *Handbook of Labor Economics*, North Holland.
- **Keane, M., Wolpin, K.**, 1997. The career decisions of young men. *Journal of Political Economy*, 105 (3), 473-522.
- **Leuven, E.**, 2004. *A review of the wage returns to private sector training*. OECD, Brussels.
- **Mato Díaz, J.**, 2003. *Estudio sobre las experiencias europeas con los instrumentos de evaluación de las políticas del mercado de trabajo*. División de Desarrollo Económico, CEPAL.
- **Machin, S., Manning, A.**, 1999. The causes and consequences of long-term unemployment in Europe. Volumen 3 del *Handbook of Labor Economics*, Capítulo 47. Elsevier Science.
- **Mincer, J.**, 1974. *Schooling, Experience, and Earnings*. NBER Press, New York.
- **OIT**, 2006. *Chile: Superando la crisis. Mejorando el empleo. Políticas de mercado de trabajo, 2000-2005*. Oficina Internacional del Trabajo.
- **Smith, A.**, 1776. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Oxford University Press. Traducción: Planeta-De Agostini.
- **Singer, M., Gómez, C.**, 2006. Propuesta de sistema público-privado para la intermediación laboral, en *Camino al Bicentenario, Doce Propuestas para Chile*, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Aprovechar el potencial gentrificador de la infraestructura urbana de línea para la renovación y reactivación de barrios vulnerables mediante coordinación intersectorial¹

INVESTIGADORES

FRANCISCO SABATINI

Académico Instituto Estudios Urbanos y Territoriales UC

LUIS RIZZI

Académico Escuela Ingeniería UC

GONZALO CUBILLOS

Académico Instituto Estudios Urbanos y Territoriales UC

ALEJANDRO ARAVENA

Académico Escuela Arquitectura UC

ISABEL BRAIN

Investigadora Programa de Políticas Públicas UC

PÍA MORA

Investigadora Programa de Políticas Públicas UC

Resumen

Esta propuesta busca aprovechar las externalidades positivas que generan los proyectos de infraestructura urbana de línea (IL) a nivel local en materia de equidad e integración social urbana; concretamente, se quiere capturar su potencial gentrificador de zonas o barrios vulnerables mediante la coordinación intersectorial entre el Ministerio de Obras Públicas (MOP), el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) y municipios. Con este objeto, hemos formulado un enfo-

¹ Los autores agradecen a los siguientes actores estratégicos que aportaron al desarrollo de la propuesta: Boris Buconic, Leonel Vivallos, Carlos Gárate, Rodrigo Henríquez, Rodrigo Concha, Héctor Escobar, Juan Pablo Hernández, Verónica Serrano, José Miguel Hidalgo, Haidy Blazevic, Loreto Wahr, Vicente Pardo, Dino Navarro e Isabel Buzzetti del Ministerio de Obras Públicas; Carlos Estévez, Paulina Wolf, Flavio Onetto, Melina Cornejo y Víctor Sepúlveda de la SEREMI Metropolitana de Vivienda y Urbanismo; Raúl Barrientos, Daniela Rubio, Francisca Reyes y Martín Urrutia del Ministerio de Transporte; Nancy Whittle Finch del Ministerio de Planificación; y Subsecretaría del Ministerio del Interior.

que innovador y multidisciplinario- “Enfoque de Archipiélago Urbano”- el cual involucra de manera fundamental el diseño de una *vía par*, y aporta claves en cuatro ámbitos estratégicos: Manejo de Conflictos y Participación, Diseño Urbano, Evaluación Social de Proyectos y Coordinación Normativa e Institucional.

Antecedentes

1. Infraestructuras urbanas de línea y revitalización urbana por gentrificación

La fundamentación teórica del proyecto se encuentra principalmente en dos líneas de argumentos: i) La atribución de efectos positivos a las infraestructuras urbanas “de línea” (IL), como por ejemplo, las autopistas interurbanas y los corredores de transporte público, en materia de equidad e integración social urbana- en contraposición a las infraestructuras “de punto”² (IP)-; y ii) El rescate de las características particulares que asume la *gentrificación* en Latinoamérica y en Chile específicamente (Sabatini *et al.*, 2008). Tradicionalmente la gentrificación se ha comprendido como la invasión por parte de grupos de altos ingresos de zonas centrales ocupadas por grupos de menores recursos, lo que en muchas ocasiones ha forzado a la expulsión de estos últimos. En nuestro contexto, en cambio, este fenómeno ha abarcado la periferia urbana, donde abundan los conjuntos de vivienda social. Adicionalmente, ello no necesariamente ha redundado en expulsión. Pese a estas diferencias, “nuestra” gentrificación conserva dos elementos centrales del concepto original: el primero se refiere a la transformación del espacio urbano mediante la llegada a un barrio o área de grupos o actividades con mayor capacidad de pago en comparación con los anteriores residentes o usos. El segundo factor, en tanto, atiende a la elevación generalizada de los precios del suelo.

2. Diagnóstico de la situación actual y relevancia de la propuesta

- No aprovechamiento de externalidades positivas (gentrificación) que generan las IL a nivel local producto de descoordinación intersectorial

Actualmente en Chile las IL no logran un adecuado empalme con el nivel local; en otras palabras, no se aprovecha adecuadamente el potencial de gentrificación de zonas vulnerables asociado a estos proyectos. Ello se debe, entre otros factores, a la ausencia o debilidad de la coordinación intersectorial efectiva entre aquellas entidades que realizan intervenciones en infraestructura urbana a nivel regional y local y aquellas que son impactadas localmente por estas IL (las cuales, además, pueden tener atribuciones a esa escala).

2 Bibliotecas públicas, edificios de servicios públicos y privados en general, templos, etc.

En esta propuesta, se abordará específicamente la coordinación entre las agencias estatales más directamente involucradas en este tema, es decir, Ministerio de Obras Públicas (MOP), Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) y municipios³. Tal coordinación se abordará desde la perspectiva de maximizar una efectiva vinculación con lo local, en cuatro ámbitos: i) Manejo de conflictos y participación. En el presente escenario no se está promoviendo una participación consistente del nivel local en el diseño, implementación y evaluación de los proyectos de IL. Tampoco se identifican y abordan de manera suficiente los conflictos sociales urbanos; ii) Diseño urbano. Las obras de IL muy infrecuentemente llevan aparejado un adecuado y pertinente diseño urbano y morfológico en el plano local; iii) Evaluación Social de Proyectos (ESP). En los proyectos desplegados por el MOP la ESP tiende a evaluar preferentemente la reducción de tiempos de traslado y los costos asociados, descuidando, en general, aquellas variables no monetarizables y que permiten comprender los efectos en el ámbito local; y iv) Normativo e institucional. Actualmente la coordinación, a nivel normativo, no tiene carácter vinculante para las agencias estatales señaladas.

- Alineación de la propuesta con las prioridades de la agenda país

“Para el desarrollo del país y el progreso de la calidad de vida de los chilenos necesitamos políticas habitacionales y urbanas que aseguren una mejor calidad de vida para la gente y sus barrios, fomenten la integración y reduzcan la desigualdad. (...) Porque no queremos guetos ni perpetuar marginalidad, estamos trabajando para revertir la segregación en la ciudad” (Presidenta Michelle Bachelet, Cuenta Pública, 21 de mayo de 2007). Este mensaje da cuenta de lo apremiante que se ha vuelto para los organismos públicos la reactivación de barrios deteriorados social y económicamente. En ese sentido, la gentrificación, que contribuye a lograr este propósito, es una herramienta pertinente y útil, cuyo aprovechamiento requiere de la coordinación intersectorial.

- Un mejor empalme de las IL con lo local, logrado a través de la coordinación intersectorial (en cuatro áreas estratégicas) puede contribuir a aprovechar su potencial gentrificador

Nuestro supuesto es que un mejor empalme de las IL con lo local, mediante la introducción de medidas que corrijan las deficiencias que se dan actualmente en el plano de la coordinación intersectorial (específicamente en los ámbitos normativo, de evaluación social de proyectos, de diseño urbano y finalmente manejo de conflictos y participación), puede contribuir a aprove-

³ Si bien esta propuesta se centra en el MOP, MINVU y municipios, no se desconoce la posible consideración y participación de otros actores relevantes, como por ejemplo, Ministerio de Transporte/TranSantiago, Ministerio de Planificación Social y Ministerio del Interior.

char uno de los beneficios claves asociados a las IL: su potencial gentrificador de las zonas por las cuales se despliegan éstas, esto es, de valorización del suelo y atracción de usos mejores pagadores que los previamente existentes, lo cual desembocaría a su vez en un estímulo a la recuperación y revitalización de barrios vulnerables. Se parte de la consideración teórica que las acciones combinadas de MOP, MINVU y municipios tendrán un alcance urbano mayor que el que se lograría por separado.

Propuesta

La propuesta que aquí se plantea tiene que ver con emplear las obras públicas no sólo para generar beneficios a escala regional, sino también para gentrificar, lo cual aportará a la renovación y reactivación de barrios vulnerables; ello sólo será posible en la medida que se promueva un empalme entre estas infraestructuras de línea y el nivel local mediante la coordinación intersectorial⁴.

En este sentido, el objetivo de la propuesta es aprovechar, mediante el mejoramiento de la coordinación intersectorial entre MOP, MINVU y municipios, el potencial gentrificador de barrios vulnerables que poseen las infraestructuras de línea.

La idea es sacarle partido a las externalidades positivas de los proyectos IL desarrollados por el MOP y al mismo tiempo minimizar sus externalidades negativas a nivel local, lo sólo es posible en la medida en que se logra un adecuado empalme de las IL con ésta última escala a través de la coordinación entre las agencias estatales involucradas (MOP, MINVU y municipios).

Para conseguir este objetivo, la apuesta es innovar en cuatro ámbitos estratégicos para la coordinación intersectorial:

- i) Evaluación social de proyectos. Considerar mayor número de aspectos dentro de la ESP, como salud, ambiente, calidad de vida. Esto implica abrir la evaluación a ámbitos que exceden la perspectiva de “eficiencia vial” involucrando aspectos de desarrollo urbano.
- ii) Participación ciudadana. Fomentar la participación ciudadana y asumir los conflictos. Ello obliga a asumir que pueden existir intereses contrapuestos, pero legítimos entre las agencias estatales y la comunidad, y también dentro de esta última. Por ello se vuelve gravitante una adecuada coordinación entre los distintos actores involucrados.

⁴ Otra forma de entender la propuesta es la siguiente: La apuesta de este proyecto es incorporar a los proyectos de IL desarrollados por el MOP, además de los objetivos de transporte a escala regional, objetivos de desarrollo urbano local. Con ello se amplía el área de impacto (tanto en términos espaciales como sociales).

- iii) Coordinación normativa e institucional. Empujar a la coordinación intersectorial para proyectos que consisten en políticas públicas “mayores”, cuyo éxito no depende sólo de las atribuciones particulares de una sola agencia estatal, sino también de su combinación.
- iv) Diseño urbano. Hacer que las obras de infraestructura vial consideren con similar peso e importancia, la relación entre auto, actividad peatonal, residencial y comercial. El desarrollo de un diseño en esta línea, obliga para su adecuada implementación a la coordinación entre las agencias públicas y la comunidad.

Para lograr el objetivo planteado se propone un enfoque innovador y multidisciplinario, que busca entregar recomendaciones o “claves” -sustentadas en un principio de coordinación-, para lograr explotar la gentrificación en barrios populares⁵.

1. Enfoque Archipiélago Urbano (Enfoque AU) que involucra el diseño de una vía par: “Porciones de suelo urbano unidas por aquello que las separa: las carreteras de la ciudad”⁶

Las claves que permiten abordar este enfoque AU son:

- i) **Claves de manejo de conflictos y participación**, que consisten en criterios político-locales para reconocer, canalizar y resolver mejor los conflictos por la distribución de externalidades que suscitan proyectos como las autopistas interurbanas y los corredores. Estas claves iluminan aspectos relativos a la participación ciudadana, al manejo de conflictos y a la sustentabilidad de los proyectos, mediante consideraciones que contribuyan tanto a crear un espacio político local de calidad democrática (con intereses reconocidos y con equilibrio de fuerzas que ayuden a las salidas negociadas), como a cubrir las zonas inevitables de discrecionalidad (arbitrariedad) que tienen los proyectos de obras públicas o corredores;
- ii) **Claves de evaluación social de proyectos**, que se hagan cargo de la variación en el bienestar de todos los agentes involucrados y que incluyan la evaluación de efectos no mensurables ni monetarizables, acercándose a “capturar” o registrar impactos tipo gentrificación;

5 En un comienzo, se propuso aterrizar la aplicación de estas claves a un caso específico: el del corredor de TranSantiago que pasa por la avenida José Joaquín Pérez. Sin embargo, a fin de responder al espíritu del concurso de desarrollar una propuesta de política pública, se decidió no acotar el trabajo a un caso específico, sino más bien desarrollar los principales elementos que debiera considerar la implementación de una política pública como la que aquí se presenta.

6 Revista Archipiélago. Cuadernos de crítica de la cultura. Conjunto de islas unidas por aquello que las separa. www.archipiélago-ed.com/

- iii) **Claves de coordinación institucional y normativa**, que tiendan a la coordinación vinculante (ex ante y no sólo ex post) entre MINVU, MOP y municipios;
- iv) **Claves de diseño urbano**, que transformen la infraestructura lineal en un detonador de calidad urbana y valorización del suelo. Concretamente, se contempla el diseño de una vía par, entendida como separación de las dos circulaciones que permite generar archipiélagos tipo Nueva Providencia⁷.

El enfoque AU representa numerosas ventajas, entre las que se cuentan: i) Evitar conflictos con comerciantes que actualmente ocupan la zona a intervenir, proponiéndoles que la vía pase por otro lado; ii) Perfilar mejor y, por lo mismo, asegurar un área de impacto positivo (el archipiélago versus las áreas laterales cercanas en el esquema tradicional de las dos circulaciones juntas, donde el impacto es más difuso); iii) El esquema de archipiélago genera tres áreas de impacto: las dos laterales y el archipiélago mismo; iv) En cuanto a la “sutura” entre la vía de transporte y los peatones, la separación de circulaciones angosta las calles a cruzar por estos últimos, entre otros beneficios; v) Un diseño más abierto o más cerrado de las dos vías (islas más grandes o más pequeñas) permite una flexibilidad espacial que representa más “margen de maniobra” para negociar con propietarios y comerciantes del área; bajo el supuesto que ellos también están interesados en los beneficios del corredor.

2. Claves para el desarrollo de un enfoque archipiélago urbano (AU)

A continuación se revisará en detalle en qué consisten estas claves, según ámbito estratégico. Adicionalmente, para cada ámbito, se presenta una tabla en el cual se ilustra de manera sintética los beneficios que conlleva trabajar bajo la metodología de un enfoque de archipiélago urbano.

- i) **Claves de manejo de conflictos y participación**
Los “conflictos ambientales locales” suscitados por la distribución de externalidades derivadas de proyectos que cambian los usos del suelo, presentan peculiaridades en el caso de las carreteras. Dos de ellas son, primero, su percepción como NIMBY⁸ y, segundo, su carácter lineal. Estas peculiaridades nos permiten especificar las implicancias prácticas del enfoque de archipiélago urbano en esta dimensión de manejo de conflictos y participación.
 - Las carreteras tienden a ser percibidas como proyectos NIMBY:
La relación entre carreteras y tejido urbano circundante suele ser de conflictos de interés por la distribución de externalidades, o “efectos

⁷ Para conocer mayores detalles sobre esto, consultar Anexo 1: Caso Nueva Providencia.

⁸ Acrónimo en inglés para “no en mi patio trasero”.

externos”, de tipo negativo, tales como ruido, polución, riesgo de atropellamientos, segregación del espacio urbano y minusvalor de las propiedades. Al no percibirse efectos positivos, no hay base para negociar localmente los conflictos de interés (entre los proponentes de la carretera y los usuarios del suelo aledaño), y de esta forma los proyectos tienden a ser rechazados en bloque por los vecinos.

Sin embargo, hay diferencias importantes entre tipos de vías. La autopista contrasta con la calle. La primera resulta agresiva para los barrios que atraviesa mientras que la calle incluye importantes efectos positivos, como la mejora en la accesibilidad de los vecinos a la ciudad, y las aceras que acogen a peatones y ofrecen posibilidades de encuentro con otras personas, diferentes o no, desconocidas o no.

Un corredor de Transantiago representa un caso intermedio y podrá ser percibido como NIMBY dependiendo de cómo se diseñe, gestione e implemente el proyecto. Un diseño convencional sin sensibilidad por la relación entre vehículos motorizados y peatones, decidido sectorial y centralmente sin involucramiento de los usuarios locales como personas con intereses legítimos en el proyecto, y evaluado con criterios económicos y de eficiencia urbana que excluyen la realidad local, tenderá a ser percibido como una amenaza por los vecinos.

El enfoque de archipiélago urbano que proponemos, en cambio, ofrece mejores posibilidades de construir un escenario local de negociación en la medida que trae a primer plano, y refuerza, los posibles efectos positivos para los barrios que circundan la carretera. En términos de la dimensión sociológica o política, se puede contribuir a erradicar la percepción de NIMBY del corredor al aplicarse técnicas de “participación temprana” y, en general, estableciendo relaciones directas entre proponente (entendido como el Estado, luego de coordinados sus ministerios y agencias) y los afectados (asociaciones de vecinos y usuarios del suelo por barrios). El hecho que el proyecto incluya objetivos de mitigación de impactos locales y otros de reactivación del entorno, debe ser comunicado tempranamente a los vecinos. Éstos pasarán de opositores llanos a parte negociadora en la distribución de los efectos negativos y positivos.

El rol del municipio es, tal vez, el punto más complejo del esquema de participación y negociación de los conflictos causados por las externalidades. Es formulador parcial del proyecto (el plano regulador es su responsabilidad) y, por lo mismo, es también proponente; como representante legítimo de los habitantes de la comuna, aunque no de los intereses de vecinos de barrios específicos, es parte negociadora en cada uno de los conflictos suscitados por el corredor en su extensión

dentro de la comuna; y como autoridad que, tiene la responsabilidad de ejercer de mediador neutro para ayudar a resolver lo antes posible dichos conflictos.

Que el proponente otorgue al municipio la condición de representante de los intereses de grupos de vecinos enfrentados al proyecto, es un error. Más allá de las apariencias, no resulta ser una forma eficiente de resolver el espinudo tema de la participación ciudadana. En cambio, equivale a aceptar, de hecho, que todos los vecinos se oponen al proyecto, de paso otorgando al municipio un poder extorsivo sobre el proponente. No todos los vecinos se oponen, ya que hay externalidades positivas que se deben saber reforzar y ofrecer en las negociaciones.

- Por su carácter lineal, las carreteras generan una serie de conflictos ambientales locales más que un sólo conflicto.

Son conflictos entre la carretera y barrios específicos que aquella cruza. El ejemplo de la Costanera Norte lo hizo claro. No eran lo mismo las tensiones entre el proponente y los vecinos de Pedro de Valdivia Norte, que entre aquél y los locatarios de la Vega Poniente, ni que aquellas entre proponente y barrios de Recoleta o Renca.

El proponente, con ayuda del municipio, debe identificar los principales nodos de conflicto (típicamente, centros de empleo y actividad y cruces del corredor con vías importantes), y establecer relaciones tempranas con esos grupos de vecinos. Cada una de esas relaciones debe entenderse como un conflicto separado a negociar. Por cierto están relacionados, especialmente en el hecho que las soluciones deben cautelar la integridad técnica del corredor.

La ampliación del área de impacto considerada, fuera de tener más valor democrático (es socialmente más inclusiva), permite un mejor escenario político. Los vecinos más cercanos absorben preferentemente externalidades negativas (ruido, riesgo, polución), mientras que las externalidades positivas (accesibilidad y posibilidades de cambio de uso del suelo) se proyectan en una geografía más amplia. En este contexto, la posibilidad de separar las circulaciones del corredor constituye una importante herramienta de negociación en manos del proponente. Un trazado de este tipo puede mantenerse flexible y hacer depender su solución definitiva de la dinámica política local. Oposiciones muy fuertes, las típicas que anteceden posturas de negociación extorsiva, se podrían enfrentar recurriendo a potenciales interesados en acoger el corredor por otra vía o sector del área.

En este contexto, las claves para el manejo de conflictos y la participación ciudadana son las siguientes:

Clave 1: Acoger los conflictos locales como una realidad inescapable.

Al no ser cuantificables ni predecibles en su despliegue espacial y social, las externalidades generadas por las obras públicas hacen inevitable la ocurrencia de conflictos de interés locales, sean éstos abiertos o no. Los conflictos se generan, porque hay externalidades cuya distribución es relativamente azarosa en términos sociales y espaciales, y no porque las personas o los grupos sean conflictivos. No se puede pretender hacer un proyecto no conflictivo; aunque sí, evitar la conflictividad excesiva.

Clave 2: Asumir que la participación es necesaria y posible para el éxito de los proyectos. Salvo por los NIMBY (proyectos necesarios socialmente pero rechazados localmente, como rellenos sanitarios, cárceles y autopistas), los proyectos suelen combinar externalidades negativas y positivas, creando un espacio local de negociación y construcción de consensos. Las salidas a estos conflictos no son puramente técnicas, ya que siempre hay una cuota de discrecionalidad en las soluciones: la participación es necesaria para dotar a las decisiones de legitimidad política, complementando su legitimidad técnica. Si la decisión que se toma resultara ser errada, es mejor decir “conversamos con la información disponible a la vista y nos equivocamos todos”, que el hecho de que vengan las autoridades y suplan con criterios supuestamente técnicos decisiones que no son técnicas. La participación se facilita cuando existe el espacio de negociación señalado. Si el proyecto es importante para las condiciones de vida locales y si los vecinos tienen expectativas de poder influir en su diseño y forma de implementación, la participación fluye más o menos automáticamente. El mismo conflicto puede fomentar la participación.

Clave 3: Construir un escenario político local proclive a las salidas consensuales negociadas.

El relativo equilibrio de fuerzas entre el proponente del proyecto y los vecinos organizados en torno al conflicto suscitado por las externalidades, genera condiciones para la salida al conflicto a través de la mediación y la negociación. Si, en cambio, una parte tiene mucho más fuerza que la otra, no habrá negociación sino que imposición de sus intereses. El proyecto se cancelará o, alternativamente, se ejecutará sin adaptación a los intereses locales. El municipio juega un rol clave, aunque en parte contradictorio, al ejercer como mediador (neutro) y como negociador (parte interesada) en el conflicto entre proponentes y vecinos. Como autoridad que debe mediar en todo conflicto, se espera neutralidad del municipio. Al mismo tiempo, el municipio es parte interesada. Buscará negociar sus intereses, que están recogidos en el programa de gobierno con que alcalde y concejales fueron elegidos democráticamente. Tiene opinión sobre el proyecto y puede estar más de acuerdo con unos que con otros grupos de vecinos, o con el proponente más que con estos grupos movilizados. El municipio representa a la comunidad política local (municipal), lo que puede diferir de los intereses de grupos de vecinos de

barrios específicos. El rol ambiguo y complejo del municipio como mediador y negociador, y un grado mínimo de equilibrio de fuerzas, son condiciones que crean un espacio político local que, bien entendido y aprovechado por el proponente, puede contribuir a mejorar el proyecto y resolver los conflictos que éste levanta.

Clave 4: Agrandar el área de impacto local considerada.

El área de impacto de un proyecto incluye a los vecinos más cercanos, que suelen absorber la mayor parte de las externalidades negativas y a vecinos más lejanos, que tienden a beneficiarse en mayor proporción que los primeros de las externalidades positivas. Por lo tanto, si se restringe la negociación a la gente que está próxima al proyecto, éste se verá amenazado en su factibilidad política. Si en cambio, se ensancha lo que se define como área de impacto es posible encontrar más aliados y equilibrar la composición política de la comunidad local de cara al proyecto.

Clave 5: Flexibilizar el trazado.

Un trazado fijo otorga poco margen de negociación al proponente. Los atributos positivos del proyecto son negados por los vecinos, lo que resulta coherente con la relación “extorsiva” que objetivamente les conviene establecer con el proponente. El proyecto tiende a ser acusado de NIMBY. Trasladar la decisión final del trazado hasta explicitados los intereses y partes involucrados en el conflicto, esto es, hasta avanzado el proceso de participación; permitiría crear un espacio de negociación más complejo en que puedan asomar los intereses en favor del proyecto y una cierta competencia entre vecinos por llevarse el trazado más cerca.

Clave 6: Ajustar el marco de expectativas que el proyecto suscita.

La participación temprana es importante para que la incertidumbre asociada a proyectos que son clave para los residentes, no resulte en la formación y circulación de rumores. Éstos tienden a fijar imágenes prejuiciosas sobre los proponentes, difíciles de remover más tarde. La canalización de información en forma oportuna, parte central de esta participación temprana, ayuda a ajustar el marco de expectativas de los residentes, tanto en términos de las externalidades negativas como positivas del proyecto. Es mucho mejor que las comunidades sepan desde temprano que se está diseñando un proyecto, que llegar con un proyecto enteramente diseñado después de que se han formado y consolidado rumores locales sobre el mismo.

Ventajas asociadas a la generación de proyectos tipo archipiélagos urbanos:

La Tabla 1 entrega un esquema conceptual de las diferencias en cuanto a impactos en participación y conflictos entre un enfoque de archipiélago urbano (AU) – vía par versus un enfoque sin AU:

TABLA 1 Comparación impactos en participación y conflictos, con y sin enfoque de archipiélago urbano (AU)

Claves de manejo de conflictos y participación	Sin enfoque AU	Con enfoque AU
1. Flexibilidad del trazado	Trazado fijo otorga poco margen de negociación al proponente. El proyecto es tratado por los vecinos como NIMBY	No definir <i>ex ante</i> el trazado permite crear un espacio de negociación más complejo en que puedan asomar los intereses a favor del proyecto y no sólo los en contra
2. Área de impacto	Impacto positivo a escala regional y negativo a escala local	Impactos positivos a escala regional, y positivos y negativos a escala local
3. Área de evaluación de impacto	Franja ceñida a lo largo de la carretera donde predominan los afectados por el proyecto y que, por lo mismo, serán sus opositores	Franja amplia que incorpora a una mayor proporción de vecinos beneficiados por el proyecto a los procesos de evaluación, participación y negociación local del mismo
4. Tipo de conflicto suscitado	NIMBY: El proponente aparece como agresor. Poco margen de negociación, alta probabilidad de entramamiento y municipio en rol de defensa de los vecinos	Conflicto ambiental local: Proyecto flexible que abre mayor margen de negociación. Municipio cumple roles de mediación, de integrante del equipo que propone el proyecto y de negociador representando los intereses de la población comunal
5. Definición del conflicto	El proponente engloba las tensiones con los vecinos en un solo conflicto y tiende a endilgarle al municipio el rol de representante de aquéllos	El proponente reconoce diversos focos espaciales de conflicto entre la carretera y las actividades locales

Fuente: Elaboración propia.

ii) Claves de diseño urbano

Inversión en vez de gasto; la ciudad como atajo a la equidad: Se podría decir que las obras de infraestructura vial, tanto autopistas (MOP) como corredores de transporte (MOP, SERVIU) tienden a ser intervenciones lineales. Por otra parte, los recursos del MINVU y municipios destinados a recuperación de barrios, tienden a ser intervenciones denominadas de punto. Esta propuesta pretende dar algunas claves de diseño urbano que permitan integrar ambas maneras de operar, de tal forma que las intervenciones lineales puedan recuperar, activar y en general valorizar barrios y potenciar así las intervenciones puntuales.

La importancia de esto radica en que la ciudad puede ser vista como un atajo hacia la equidad, porque el uso estratégico de proyectos urbanos, puede mejorar la calidad de vida de la gente más pobre, aquí y ahora, sin tener que esperar que haya redistribución del ingreso.

Si nos concentramos en las obras de infraestructura vial, vemos que en la evaluación económica y social de estos proyectos, se mide exclusivamente la disminución del tiempo de traslado, lo cual si bien, es en sí mismo una mejoría en la calidad de vida de las personas, no es todo el potencial que este tipo de intervenciones tiene. Cuando en el diseño y ejecución de IL, la atención se centra en un único tipo de beneficio, es muy probable que todos los otros ámbitos de la realidad urbana se vean afectados: calidad del entorno construido, patrimonio ambiental, conectividad y centralidad local. No deja de llamar la atención que como parte del costo de estos proyectos de IL las mitigaciones se supongan como algo inevitable, casi dando por descontado que habrá externalidades negativas.

Hay ciertas claves de diseño para este tipo de obras que podrían capitalizar el potencial que ellas tienen para mejorar la ciudad y con ello la calidad de vida de la gente en un sentido más amplio que sólo el tiempo ahorrado, a la vez que permitirían redefinir el concepto de mitigación. La magnitud de las obras y los recursos involucrados, en la medida que estuvieran bien diseñados, podrían actuar como una inversión y no sólo como gasto público, en el sentido de valorizar las zonas de la ciudad ahí donde están siendo colocadas.

Esta propuesta se centrará en las claves de diseño para los corredores urbanos de transporte. Respecto a este punto se observan los siguientes nudos problemáticos en el desarrollo de este tipo de infraestructura vial:

- La intervención se proyecta sobre una vía estructurante. Esquemáticamente, se podría decir que la manera de operar actual, consiste en que para definir la vía por la cual se quiere hacer un corredor de transporte público se identifica una vía de una cierta jerarquía, que podríamos denominar como estructurante. Tal vía tiene, o en su defecto se le asigna, un status legal a nivel de plano regulador comunal o metropolitano, que permite intervenirla.
- Faja disponible tiende a ser menor que la necesaria. En casi todos los casos, el perfil de calle existente es menor que el necesario para poder insertar en él los corredores de transporte. Las atribuciones para expropiación son pocas y sólo consideran el trazado indispensable para la construcción de la vía. Al no poder expropiar, salvo en casos excepcionales, terrenos completos, las demasías terminan

siendo fragmentos de terreno insuficientes para garantizar una regeneración del tejido urbano tanto en términos de la edificación como del uso. Los sitios eriazos resultantes tienden a deteriorar esos barrios y, posiblemente, esa es la expectativa negativa que se tiene a priori por parte de los vecinos. Lo probable es que estos sitios eriazos terminen deteriorando la única centralidad del barrio y que el tiempo de recuperación sea tan largo que al final sea percibido como que nunca ocurrió.

- La propia jerarquía de la vía dificulta la expropiación.
En principio, identificar una vía de cierta jerarquía para transformarse en receptora de un corredor de transporte aparece como opción evidente dada la continuidad y potencial conectividad de ella. Sin embargo, esta aparente ventaja termina siendo una dificultad y una debilidad de la operación. Una vía de esta naturaleza, tiende a funcionar como una especie de centro para barrios que en general carecen de servicios. Y es justamente en estas vías donde se tienden a localizar los programas y usos singulares como colegios, iglesias, comercio, oficinas y vivienda en mayor densidad y altura. La concentración de estos puntos duros hace que el proceso de expropiación sea más caro y complejo.
- Dificultades asociadas a la ejecución del proyecto.
Si bien el comercio asociado a estas vías estructurantes tiende a ser el único existente en esos barrios, es más bien frágil. Son micro y pequeñas empresas, con muy poca probabilidad de resistir el tiempo que demora la construcción del corredor. De la misma manera, esas vías tienden a ser las únicas más o menos continuas entre la escala local del barrio y el resto de la ciudad, por lo que al interrumpir su uso durante la ejecución de las obras se producen alteraciones graves en la ya frágil accesibilidad de los barrios. No es tan evidente que una vez que se hace la intervención, que se ha ampliado la faja y que el corredor de transporte está terminado, el comercio que existía vaya a seguir existiendo o que se vaya a reponer.
- Los allegados, riesgo de expulsión.
La complejidad viene dada también por la existencia de allegados, para los cuales es difícil encontrar una solución formal. En estricto rigor, el desarrollo del proyecto podría desentenderse del problema, porque son invisibles desde el punto de vista legal o normativo. Pero ellos constituyen un problema social real y no es obvio que los allegados vayan a poder encontrar una solución a su problema de vivienda ahí donde habían creado todas sus redes sociales y laborales.
- Vía segregada y segregación del barrio.
Para garantizar la fluidez del transporte se hacen necesarias un sinnúmero de obras que buscando la segregación del flujo para su propia efi-

ciencia, terminan por segregar(se) del barrio que pretenden conectar. El perfil de la calle es la suma de las vías necesarias para los autos, más las vías necesarias para los buses en ambas direcciones. Esto produce un canal difícil de atravesar, con restricciones a los cruces perpendiculares y que desconecta los barrios contiguos. Además del ancho, rejas, islas, separadores de calzada entre vehículos y buses terminan produciendo una desconexión a escala local. Aún cuando todas las complejidades anteriores se pudieran resolver adecuadamente, siempre va a ser difícil hacer coexistir las velocidades y ritmos de circulación de buses y autos. La dificultad de coordinación de las velocidades de transporte público y transporte privado hacen en general más ineficiente la solución.

- Poca flexibilidad para negociar y trazar alternativas.
Al identificar una vía estructurante como la receptora del transporte público se hace evidente que ella es la única alternativa para ejecutar la obra. Con ello desaparecen las alternativas y la flexibilidad para encontrar trazados alternativos en la eventualidad de una oposición ciudadana no negociable o de conflictos urbanos insoslayables (tal como se señaló antes).

Para el diseño urbano, la clave que se propone es el diseño de una vía par:

Clave 1: Diseño de una vía par.

1. La intervención se proyecta sobre una vía par.

Se propone que en vez de intervenir aquella vía que se ha identificado como estructurante, subrayando su condición jerárquica, se identifique una vía par aledaña a la anterior y se hagan en ella las obras de implementación de un corredor urbano.

2. Vía prioritaria de transporte más que vía segregada.

La estrategia de hacer el corredor por una vía par que esté en el ámbito de influencia de la vía estructurante, permite en primer lugar, disminuir el perfil de la faja afectada, siendo ésta menos invasiva en el barrio. Permitiría además hacer una vía prioritaria de transporte público en vez de una vía segregada, con menos obras de “canalización”, como rejas, separadores, islas, etc. con las consiguientes ventajas de integración al barrio que sirve. La vía estructurante existente se podría dejar para uso exclusivo de automóviles y la vía par, para uso exclusivo de transporte público con lo que las distintas velocidades y ritmos de circulación quedarían naturalmente segregados.

3. La no jerarquía de la vía facilita la expropiación.

En una vía par, las expropiaciones podrían ser más baratas y con menos puntos duros, al no ser una de las vías estructurantes de esa zona por donde pasa el corredor de transporte.

4. Menores dificultades asociadas a la ejecución del proyecto.

Podría esperarse que durante la construcción, el poco y único comercio, y en definitiva la centralidad del barrio se vea menos afectada. Además al no afectarse una vía importante del barrio, se pueden esperar menos alteraciones al tráfico y a la conectividad durante toda la fase de implementación del proyecto.

5. Los allegados disminuye riesgo de expulsión.

Bastaría con implementar tipologías de vivienda superpuestas con densidades medias que permitan tener comercio en el piso inferior y vivienda inferior para radicar en los mismos terrenos (a pesar de la menor superficie) a las familias que podrían verse afectadas, evitando la erradicación.

6. Faja de expropiación más flexible.

En una vía par se puede esperar un nivel de consolidación menor que en una vía estructurante por lo que el proceso de recuperación del tejido urbano tiende a ser visto como una ganancia. La inclusión de una nueva afluencia de personas a una vía que antes no la tenía, puede hacer esperar que la recuperación venga por la vía del cambio de uso más que por la de mera reedificación.

7. Mayor flexibilidad de trazado y de negociación urbana.

La vía par puede estar a uno u otro lado de una vía estructurante y a una distancia cercana, pero variable. Esto entrega una mayor flexibilidad para trazados alternativos y da un mayor margen de negociación social para la implementación del proyecto (como señalamos en la dimensión de manejo de conflictos y participación). Por lo tanto, esta nueva vía, una nueva línea, con un carácter más bien de servicios o pequeños comercios, se podría sumar a una ya existente, generando entre ellas un área de centralidad o archipiélago urbano (AU), el cual podría experimentar potencialmente un cambio de uso de suelo o tener usos mejores pagadores en esa nueva área que se genera.

Ventajas asociadas a la generación de proyectos tipo archipiélagos urbanos

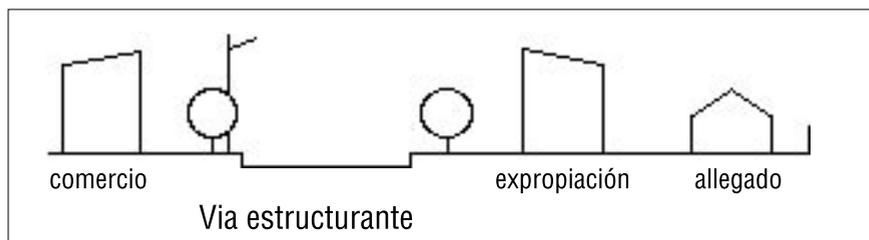
La Tabla 2 entrega un esquema conceptual de las diferencias en cuanto a impactos urbanos entre un diseño con enfoque de archipiélago urbano (AU) – vía par versus un enfoque sin AU:

TABLA 2 Comparación entre diseños sin y con enfoque de archipiélago urbano (AU)

Claves de diseño urbano	Sin enfoque AU	Con enfoque AU
1. Tipo de vía	Vía jerárquica o estructurante	Vía par (no jerárquica)
2. Recuperación tejido urbano	Lenta y difícil por la preexistencia de un cierto estándar urbano	Más rápida por la probabilidad de cambio de uso de suelo
3. Expropiaciones	Caras y difíciles por existencia de puntos duros	Relativamente más fácil por la menor ocurrencia de puntos duros
4. Ejecución	Conflictiva e invasiva por afectar a la única centralidad y conectividad existente	Mantiene relativamente intacta la centralidad y conectividad
5. Allegados	Necesidad de ofrecer tipologías de vivienda con uso mixto	Necesidad de ofrecer tipologías de vivienda con uso mixto
6. Vía segregada	Mayor perfil, invasivo en el barrio y con necesidad de obras de “canalización” del flujo	Menor perfil, más integrado al barrio, con velocidades de autos y buses naturalmente separadas
7. Flexibilidad	Posibilidad única de trazado	Posibilidad de trazados alternativos = mayor flexibilidad

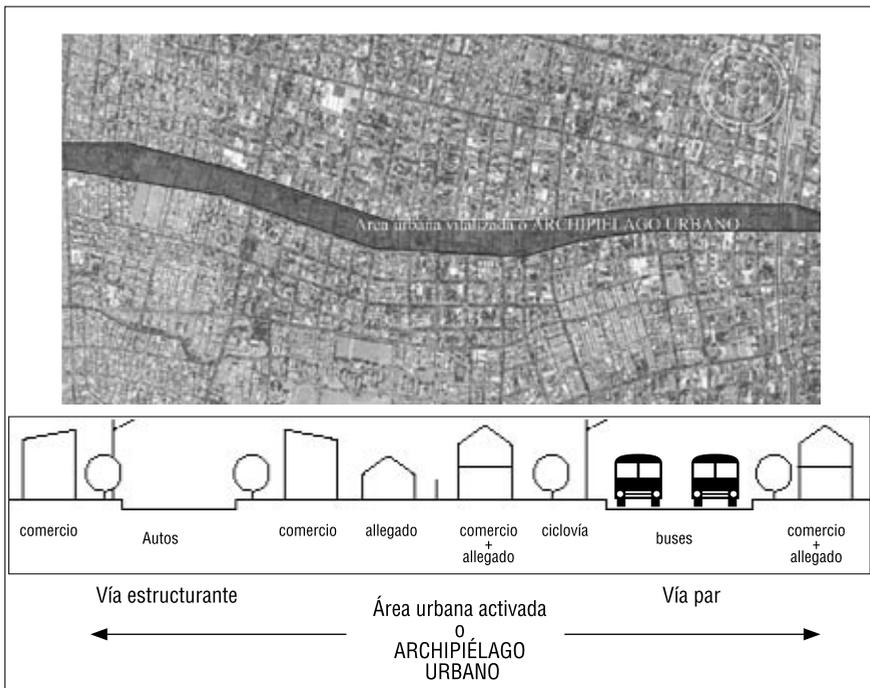
Fuente: Elaboración propia.

FIGURA 1 Estrategia de diseño actual: Vía estructurante



Fuente: Elaboración propia.

FIGURA 2 Estrategia que se propone: Vía par



Fuente: Elaboración propia.

iii) Claves evaluación social de proyectos

La evaluación social de proyectos (ESP) tiene como finalidad contribuir a la toma de decisiones en el sector público. En esencia, la ESP consiste en monetizar todos los impactos que genera un proyecto (o política pública) a fin de establecer el valor social que tal proyecto entrega a la sociedad. Aplicado de manera consistente, se obtiene un instrumento de medición de beneficios sociales que permite comparar diversos tipos de proyectos (ej. comparación de beneficios de un proyecto de salud versus beneficios de un proyecto de transporte).

- La evaluación social de proyectos de transporte en Chile:
 Actualmente, la evaluación social de proyectos (ESP) de transporte está regida por protocolos de evaluación establecidos por el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN). En el caso de proyectos de transporte, los beneficios considerados son los ahorros de tiempos de los usuarios de transporte y la disminución de costos operativos vehiculares. Chile presenta uno de los sistemas de evaluación de proyectos más sofisticados del mundo en cuanto al nivel de detalle con que se estiman los ahorros de tiempo y de costos operativos que generará un proyecto. Los impactos ambientales, por el contrario, suelen ser ignorados en la ESP. De

esta manera, quedan de lado aquellos impactos como son la reducción de accidentes, mejoramiento de la calidad del aire, disminución de la contaminación acústica, beneficios de estética urbana, etc.⁹

Por otro lado, la Ley 19.300 de Bases del Medio Ambiente establece en su artículo 10 que todo proyecto de transporte que haya de generar alguna de las consecuencias señaladas en su artículo 11¹⁰ debe presentar un Estudio de Impacto Ambiental (EIA), que ha de considerar todas las materias indicadas en su artículo 12¹¹. En particular, se requiere “que todos aquellos proyectos que deban ingresar al (*Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental*) SEIA, y al mismo tiempo postulan a financiamiento del presupuesto nacional deberán presentar al Ministerio de Planificación y Cooperación, la Resolución de Calificación Ambiental correspondiente como parte de los requisitos de información necesarios para su posterior recomendación. Así, en cumplimiento de lo establecido en la Ley 19.300, como en los procedimientos del Sistema Nacional de Inversiones, se deben tener presente las siguientes consideraciones: (...) b) Los costos y beneficios ambientales del proyecto deberán ser incorporados en la estructura de caja del proyecto y por lo tanto deben incluirse en las solicitudes y antecedentes que acompañan a las solicitudes de inversión que se presentan a MIDEPLAN para su evaluación técnica económica, para la etapa del proyecto que corresponda.”¹²

En este caso, el incremento en los costos asociados a estas medidas de mitigación o compensación deben ser incluidos dentro de los costos del proyecto. Dos problemas surgen aquí. En primer lugar, a partir de las normativas existentes se nota una asimetría que limita las posibilidades de diseño de los proyectos de transporte, puesto que debe prestarse

9 Según personal de la División de Coordinación Técnica del MOP, existe cierta flexibilidad de MIDEPLAN, permitiendo incorporar de manera ad hoc algunos beneficios ambientales.

10 Según el artículo 11, estas consecuencias son (en términos generales): a) Riesgo para la salud de la población.; b) Efectos adversos significativos sobre la cantidad y calidad de los recursos naturales renovables; c) Reasentamiento de comunidades humanas o alteración significativa de su sistema de vida y costumbres; d) Localización próxima a población, recursos y áreas protegidas susceptibles de ser afectados, así como el valor ambiental del territorio en que se pretende emplazar; e) Alteración significativa del valor paisajístico o turístico de una zona, y f) Alteración de monumentos, sitios con valor antropológico, arqueológico, histórico. Fuente: <http://www.bcn.cl/leyes/30667>

11 Según el artículo 12, estas materias son: a) Una descripción del proyecto o actividad; b) La línea de base; c) Una descripción pormenorizada de aquellos efectos, características o circunstancias del artículo 11 que dan origen a la necesidad de efectuar un Estudio de Impacto Ambiental; d) Una predicción y evaluación del impacto ambiental del proyecto o actividad, incluidas las eventuales situaciones de riesgo; e) Las medidas que se adoptarán para eliminar o minimizar los efectos adversos del proyecto o actividad y las acciones de reparación que se realizarán, cuando ello sea procedente; f) Un plan de seguimiento de las variables ambientales relevantes que dan origen al Estudio de Impacto Ambiental, y g) Un plan de cumplimiento de la legislación ambiental aplicable. Fuente: <http://www.bcn.cl/leyes/30667>

12 La frase fue tomada de un documento publicado en la sección BIP Consultas, de la página web de MIDEPLAN: <http://bip.mideplan.cl/bip-consultas/SEBI/2006/seia/seia.htm>. Las letras en itálicas son nuestras.

especial atención a impactos negativos, pero no así a impactos positivos cuyos beneficios no se pueden adicionar a la ESP. En segundo lugar, no es transparente la forma en que deben determinarse los impactos negativos de un proyecto de transporte y como se los monetiza más allá de los costos asociados a las medidas de mitigación. Por lo tanto, no puede concluirse que producto del EIA, la ESP sea lo suficientemente abarcadora del conjunto de impactos que genera un proyecto de transporte.

Por otro lado, la ESP no cumple un papel de complementariedad con la fase de diseño de los proyectos y, por lo tanto, no es utilizada como una herramienta que permita obtener el mejor proyecto desde un punto de vista social. En la práctica, la ESP es un escollo a ser superado por un proyecto que debe financiarse a través del presupuesto nacional. En este sentido, un proyecto debe ser tal que su tasa interna de retorno social sea al menos igual a un ocho por ciento (8%); de esta manera, el proyecto contará con el visto bueno de MIDEPLAN. Por esta misma razón, la ESP se realiza cuando la fase de estudio está bastante avanzada y la etapa de diseño prácticamente concluida.

- Evaluación de proyectos de transporte en países de la Unión Europea: Los países miembros de la Unión Europea tienen una larga tradición en evaluación de proyectos de transportes, la que acumula en muchos casos más de treinta años de experiencia. Un excelente documento conteniendo el estado del arte de la práctica de evaluación de proyectos de transporte se halla en Grant-Muller *et al.* (2001). A partir de esta valiosa experiencia, se puede obtener algunas ideas muy valiosas sobre la dirección en que debería evolucionar la ESP en Chile.

La Tabla*, tomada de Grant-Muller *et al.* (2001), describe los diferentes marcos de evaluación de impactos de proyectos de transporte en algunos países de la Unión Europea. Dichos autores confeccionaron esta tabla basados en la práctica estándar o, en caso que ésta no existiese, en ejemplos representativos oficiales. Debe notarse que en algunos casos, la práctica de evaluación se refiere sólo a proyectos viales; para otros modos de transporte, los proyectos se valoran con otros paradigmas. De ninguna manera debe ser interpretada como una tabla exhaustiva, sino más bien indicativa sobre los procedimientos más utilizados.

En primer lugar, se observa la amplia difusión que el análisis multicriterio tiene en Europa. Se entiende por análisis multicriterio la siguiente práctica: la definición de grupos de impactos que indican el nivel de desempeño de cada proyecto alternativo en relación a los objetivos perseguidos por los tomadores de decisión. A diferencia del análisis costo beneficio, el cumplimiento de estos objetivos pueden ser medidos con diferentes métricas (no sólo dinero) y luego son transformados en

una escala (generalmente de 0 – 100) dando un puntaje por impacto de cada proyecto. Así, el rendimiento total de un proyecto es medido a través de un puntaje total calculado como la suma de cada puntaje multiplicado por un peso de importancia relativa.

En segundo lugar, los países seleccionados no presentan un marco de evaluación de proyectos de transporte uniforme. Como elemento común, sin embargo, se puede destacar que todos los marcos de evaluación contienen una combinación de impactos medidos en términos físicos y/o cualitativos y de impactos monetizados. En relación a la evaluación de los impactos ambientales, encontramos también una amplia diversidad de criterios. Por ejemplo, los impactos sobre la contaminación aérea local son monetizados en Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Portugal y Suecia; son medidos físicamente en Austria, Grecia, Italia, Holanda y el Reino Unido y valorados cualitativamente en Irlanda y España; forman, además, parte de un análisis multicriterio en Austria, Bélgica, Grecia y Holanda.

Por último, existe un interés por estudiar los impactos socio-económicos de un proyecto de transporte y analizar su contribución tanto a la política de desarrollo regional como al cumplimiento de las diferentes políticas sectoriales. Es justamente en este renglón de análisis, donde los proyectos de transporte son analizados bajo una visión más integradora. Es llamativo el caso de Grecia, país que presta mucha atención a todos estos temas. En mayor o menor medida, todos los países, excepto Dinamarca y Suecia, estudian los impactos socioeconómicos en la evaluación de proyectos de transporte.

TABLA * Marco de evaluación por país seleccionado. Unión Europea

Impactos directos	Aus	Bel*	Fin	Fra	Ale	Gre	Irl	Ita	Hol	Por	Esp	Sue*	RU*
Capital													
Costos de construcción	M	M				M			M				
Costos de distrupción		M				M							
Costos de terreno y propiedad		M				M							
Recurrentes													
Costos de mantenimiento	M	M				M							
Costos operativos						M							
Costos operativos de vehículos	M	M				M							
Ingresos	M					M							
Ahorros de costos de pasajeros						M							
Ahorros de tiempo	M	M				M			M				
Seguridad	M	M				M			M				
Nivel de servicio	M					M							
Información						M							
Imperio de la ley						M							
Financiamiento/Impuestos						*							
						M							
Impactos Ambientales													
Ruido	M	M				M	#		M				
Vibraciones		M				M							
Contaminación atmosférica - local	M	M	#			M	#		M				
Contaminación atmosférica - global	M	M				M	#						
Segregación espacial	M		#			M		#					
Intrusión visual			#			M		#					
Pérdida de sitios importantes		M	#			M		#					
Consumo de recursos			#			M		#					
Paisaje	M		#			#						#	
Contaminación acuífera y del suelo	M					M							
Impactos Socio-económicos													
Uso de Suelo	#M					M			#M				#
Desarrollo económico	#M	M		#		M		#	#M				
Empleo		M		#		M				#			
Cohesión social y económica						M				#			
Política regional		M				M			#M				#
Conformidad con planes sectoriales		M				#							

Impactos monetizados (análisis costo-beneficio) #; impactos medidos #; valoración cualitativa #; incluido en un análisis multicriterio. M.

Aus: Austria; Bel: Bélgica; Din: Dinamarca; Fin: Finlandia; Fra: Francia; Ale: Alemania; Gre: Grecia; Irl: Irlanda; Ita: Italia; Por: Portugal; Esp: España; Sue: Suecia; RU: Reino Unido. *Sólo aplica a la valoración de proyectos de transporte vial.

Fuente: Grant-Muller *et al.* (2001).

Las claves de evaluación social de proyectos son las siguientes:

Clave 1: La evaluación social de proyectos debe considerar aspectos monetizables y no monetizables.

La ESP debería considerar no sólo aquellos efectos monetizables sino también aquellos que no lo son. Se pueden definir tres categorías de análisis de impactos de un proyecto de transporte: i) Impactos que sólo pueden ser identificados y analizados cualitativamente, pero son imposibles de cuantificar; ii) Impactos que son identificables y cuantificables pero imposibles de monetizar y, por último, iii) Impactos que pueden además de cuantificarse, también monetizarse. Incorporar los efectos tipo i) y ii) enriquecerá la ESP y le otorgará mayor legitimidad, puesto que no sólo se desplegará la información monetizable sino también aquella no monetizable. Sin lugar a dudas, la ESP se volverá bastante más compleja puesto que habrá que comparar efectos monetizables contra efectos no monetizables, pero esta complejidad es propia de la toma de decisiones públicas y debe ser abordada de manera explícita.

La Tabla* describe un conjunto de impactos producidos por los proyectos de transporte. En Chile actualmente, la ESP de proyectos de transporte considera sólo los siguientes impactos:

- En relación a los costos de construcción: costos de construcción, costos de terreno y propiedad (expropiaciones);
- En cuanto a costos recurrentes: costos de mantenimiento; costos operativos de vehículos; ingresos de operadores, ahorros de costos de pasajeros y ahorros de tiempo.

El resto de los impactos no son analizados de manera sistemática en la ESP, excepto por aquellos costos que se derivan producto de las medidas de mitigación resultantes de un EIA. De esta manera, la ESP de proyectos de transporte en Chile está altamente sesgada hacia aquellos proyectos que promueven ahorro de tiempo a usuarios, quedando de lados muchos otros impactos. La inclusión de impactos ambientales, sin lugar a dudas, enriquecería de manera sustancial y contribuiría a una ESP más robusta, menos sesgada.

Si se avanzase en la dirección de ampliar el horizonte de impactos a incluir en la ESP, debería establecerse algún criterio que permita ponderar información monetizada versus información no monetizada, a la hora de decidir sobre la mejor alternativa de proyecto. Puesto que en Chile no existe tradición en el uso de análisis multicriterio, se sugiere que la ponderación sea hecha por los tomadores de decisión de turno que, en la medida que sean elegidos democráticamente, representan las preferencias de sectores mayoritarios de la sociedad.

Clave 2: La evaluación social de proyectos debe identificar ganadores y perdedores.

La ESP debería permitir conocer qué agentes se verán afectados por un proyecto y de qué manera. Especial atención requerirán aquellos agentes perjudicados por el proyecto; en particular, esto obligará a diseñar medidas de mitigación de impactos o medidas de compensación. También podría ser que la vulnerabilidad de ciertos agentes a los efectos de un proyecto se constituya en una valiosa oportunidad de volver el proyecto más integral y así incrementar su valor social. La generación de este tipo de indicadores, adicionales al Valor Actual Neto (VAN) o a la Tasa Interna de Retorno (TIR), enriquecería una vez más la presentación de resultados y el despliegue de la información.

En relación a la Tabla*, hacer efectiva esta clave significará incluir en la ESP todos los impactos socio-económicos. En el caso de proyectos de transporte urbano, debería prestarse atención a los siguientes impactos: uso de suelo, empleo, oportunidades de desarrollo económico e integración social. Este tipo de análisis permitiría desarrollar mejores marcos de análisis para entender las futuras dinámicas urbanas

Clave 3: La evaluación social de proyectos debe comenzar con la concepción misma del proyecto.

Para que la ESP se constituya en una herramienta útil es necesario que comience a ser aplicada desde la propia gestación del proyecto, en sus primeros estadios. Una buena ESP debe retroalimentarse continuamente con el diseño del proyecto a fin de que todos los esfuerzos vayan convergiendo hacia la alternativa de diseño de mayor valor social. Esto será imposible de lograr si la ESP se limita simplemente a evaluar el beneficio social que entrega una alternativa de diseño particular, elegida entre muchas a partir de criterios no determinados por la propia ESP. Por otro lado, por ley se exige la realización del EIA, por lo que naturalmente surge la idea de vincular las fases de diseño, la ESP y el EIA a fin de converger al proyecto de mayor valor social. Aún más, dado los requisitos legales del EIA, en que deben participar todos los organismos gubernamentales que tengan injerencia con cualquiera de los impactos del proyecto, se tiene una excelente oportunidad para promover la coordinación intersectorial. De esta manera, la fase de diseño de los proyectos se vuelve bastante más participativa.

A modo de resumen, las claves 1 y 2 permitirán transparentar la fase de preparación del proyecto y la misma toma de decisiones. Así se podría, por un lado, anticipar y mitigar la mayor cantidad de efectos no deseados y, por otro lado, evitar la generación de rumores que afecten de manera negativa a potenciales buenos proyectos. La clave 3 tiene como finalidad realzar el estatus de la ESP, hacer de ésta una herramienta que ayude a un mejor diseño de proyectos y no simplemente a evaluar proyectos ya empaquetados.

Ventajas asociadas a la generación de proyectos tipo archipiélagos urbanos

La Tabla 3 entrega un esquema conceptual de las diferencias en cuanto a impactos económicos entre un diseño de archipiélago urbano (AU) – vía par versus un enfoque sin AU:

TABLA 3 Comparación de impactos económicos potenciales entre enfoque con y sin enfoque de archipiélago urbano (AU)

Claves de evaluación social de proyectos	Sin enfoque AU	Con enfoque AU
Capital		
Costos de construcción		Mayores por ser mayor a intervención
Costos de disrupción	Altos	Bajos
Costos de terreno y propiedad	Expropiación de una franja fija; si existen puntos duros, los costos pueden ser altos	Mayor flexibilidad para evitar expropiación de puntos duros → reducción de costos
Impactos Recurrentes		
Costos de mantenimiento		Mayores por ser mayor la intervención
Costos operativos		Mayores por ser mayor la intervención
Costos operativos de vehículos		Menores
Ahorros de tiempo		Mayores ahorros para los movimientos locales; ¿? para movimientos no locales
Seguridad vial para peatones		Mejor percepción de seguridad
Seguridad ciudadana		Mayor vigilancia natural por mayor circulación de peatones
Financiamiento/impuestos		Mayor recaudación impositiva por mayor actividad económica
Impactos Ambientales		
Ruido		¿?
Vibraciones		Distribuidas en una zona más amplia
Contaminación atmosférica - local		¿?
Contaminación atmosférica - global		¿?
Segregación espacial		Menor
Intrusión visual		¿?
Pérdida de sitios importantes		Menor
Consumo de recursos		Mayor
Paisaje		Mayores posibilidades
Contaminación acuíferay y del suelo		¿?
Impactos Socio-económicos		
Uso de suelo		Se generarán mayores áreas de uso comercial

Desarrollo económico		Más y mejores oportunidades de negocios
Empleo		Mayor generación
Segregación social		Menor
Política regional		Mayores posibilidades de contribuir positivamente
¿? No puede determinarse <i>a priori</i> sin conocer la ingeniería de detalle.		

Fuente: Elaboración propia.

iv) Claves de coordinación normativa e institucional

A partir de la evidencia empírica, es posible advertir que muchos de los proyectos de infraestructura de transporte requieren de la intervención pública para su materialización. Así, tratándose de proyectos de construcción de vialidad urbana bajo tuición del Ministerio de Obras Públicas (MOP), del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) o de las municipalidades respectivas, la primera, y en oportunidades, única intervención, está dada por la expropiación de los terrenos necesarios para construir la obra de infraestructura de que se trate.

Para dicho efecto, en cada una de las leyes orgánicas de los referidos organismos públicos existen las correspondientes habilitaciones y/o declaraciones de utilidad pública que permiten que el organismo público proceda a efectuar las expropiaciones correspondientes y necesarias para la ejecución de la obra de que se trate.

Así, en el artículo 59 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones se declaran de utilidad pública los terrenos destinados a vías expresas, troncales, colectoras, locales y de servicio señaladas en los planes reguladores. Por su parte, en el artículo 105 de la Ley del MOP (DFL N° 850, de 1997, del MOP), se declaran de utilidad pública los bienes y terrenos necesarios para la construcción de obras públicas.

En ese contexto, la facultad de intervención de los organismos públicos en la ejecución de obras de infraestructura de transporte está dada sólo por la posibilidad de expropiar los terrenos estrictamente necesarios para ejecutar la obra de que se trate. Sólo por excepción, y en conformidad al artículo 9 letra b) de la Ley Orgánica de Procedimientos de Expropiaciones, se debe disponer “la expropiación total del bien parcialmente expropiado cuando la parte no afectada del mismo careciere por sí sola de significación económica o se hiciera difícil o prácticamente imposible su explotación o aprovechamiento”.

En este último caso, si quedaren terrenos expropiados que no se destinaron exactamente a la construcción de la obra de infraestructura, entonces se podrán ejecutar obras de mejoramiento de los bordes de la expropiación. Sin embargo, como se ha analizado en este documen-

to, la ejecución de una obra de infraestructura genera oportunidades de intervención pública más allá de los terrenos destinados a tal obra, siendo muchas veces dicha intervención no sólo oportuna, sino que necesaria. Por ello, cabe preguntarse de qué manera es posible aprovechar tales oportunidades o satisfacer las necesidades que surgen del proyecto de infraestructura, en particular cuando las oportunidades dicen relación con la renovación de los barrios, a cuyo efecto analizaremos tres claves para ello.

Clave 1: Independiente de quien lidere un proyecto, es el Estado quien lo hace, y deben utilizarse todos los instrumentos normativos existentes.

En la medida que una intervención para la ejecución de un proyecto de infraestructura responde a un objetivo público, no deben de dejarse de usar ciertas formas de intervención públicas, aún cuando se trate de un proyecto ejecutado por otro organismo del Estado. El Estado en su conjunto es quien tiene el deber de minimizar los efectos de un proyecto, así como de maximizar las oportunidades que se presentan.

Clave 2: A efectos de aprovechar las oportunidades que se generan en los bordes más allá de los terrenos directamente intervenidos, es imprescindible la participación municipal.

Probablemente las mayores oportunidades que generan los proyectos de infraestructura de transporte, son la posibilidad de renovación de los barrios aledaños.

Aprovechar tales oportunidades requiere de la necesaria modificación de los planes reguladores comunales, de competencia exclusiva de las municipalidades. Por lo tanto, resulta obvio detectar tales oportunidades, y junto con ello incorporar a las municipalidades en el diseño temprano de un proyecto extendido.

Por consiguiente, cualquier ejecución de un proyecto de infraestructura de transporte debe considerar, desde sus inicios, la coordinación con las municipalidades por cuyas comunas dicha obra pasará. Con ello se logra tener, desde etapas tempranas, una imagen urbana de los efectos que una obra de infraestructura genera, a la vez que permite iniciar los procedimientos de modificación del Plan Regulador Comunal en forma coetánea con el inicio de las obras, de modo que las oportunidades que se generan con la obra de infraestructura se puedan aprovechar de inmediato y no esperar una posterior modificación del instrumento de planificación territorial.

Clave 3: Someter un proyecto al SEIA, en los casos en que no se tenga la obligación, es una decisión a sopesar.

La posibilidad de establecer medidas de compensación o mitigación a los grupos humanos, más allá que el pago de las expropiaciones de los terrenos que coinciden con la obra de infraestructura, puede efectuarse al amparo del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). En tal sentido, cabe señalar que un determinado proyecto se puede someter voluntariamente al SEIA, en los casos en que no tenga dicha obligación, y en tal evento estará sujeto a las mismas cargas y obligaciones.

En virtud de ello, en el contexto del SEIA se podrán contemplar medidas de mitigación, reparación y compensación adecuadas, las que, una vez aprobado el proyecto ambientalmente, constituyen obligaciones jurídicamente vinculantes para el organismo del Estado que presentó a evaluación ambiental el proyecto. Tales medidas de mitigación, reparación o compensación se podrán ejecutar ya no sólo en los terrenos expropiados, sino que también en el resto de los predios cercanos. Más aún, en el evento que resulte necesario ejecutar una obra de mitigación, reparación o compensación en un predio privado y el propietario del mismo no manifieste su voluntad de permitirla, conforme a lo dictaminado por la Contraloría General de la República, es posible proceder a la expropiación de los terrenos necesarios para ejecutar las obras asociadas a dicha medida.

Clave 4: Es necesario establecer mecanismos de coordinación en el ejercicio de las potestades públicas.

Consecuencia de todas las claves anteriores, resulta que la coordinación institucional constituye una necesidad manifiesta para que la implementación de las diversas atribuciones públicas se efectúe de manera complementaria, tanto en su contenido como en su oportunidad. En tal sentido, si bien el Comité de Ciudad y Territorio, integrado por representantes de los ministerios de Vivienda y Urbanismo, Obras Públicas y Transportes y Telecomunicaciones, constituye una instancia adecuada, resulta insuficiente si es que al mismo tiempo, dependiendo del proyecto de que se trate, no incorpora a los representantes de las municipalidades correspondientes.

Ventajas asociadas a la generación de proyectos tipo archipiélagos urbanos

TABLA 4 Comparación impactos en coordinación normativa e institucional con y sin enfoque de archipiélago urbano (AU)

Claves normativas e institucionales	Sin enfoque AU	Con enfoque AU
1. Independiente de quien lidere un proyecto, es el Estado quien lo hace y deben utilizarse todos los instrumentos normativos existentes	No existe diferencia	No existe diferencia
2. A efectos de aprovechar las oportunidades que se generan en los bordes más allá de los terrenos directamente intervenidos, es imprescindible la participación municipal	Sin enfoque AU existiría un menor interés en incorporar a los municipios en la definición del área total a intervenir	Resulta imprescindible la participación municipal, ya que si no fuera así, podrían no sólo no aprovecharse las oportunidades de los proyectos lineales, sino que generar disvalor significativo en los terrenos "atrapados" por la infraestructura
3. Someter un proyecto al SEIA, en los casos en que no se tenga la obligación, es una decisión a sopesar	No existe diferencia, aunque los efectos negativos pueden ser menores, pero de más difícil intervención	Se justifica mayormente la definición de medidas de mitigación, reparación y compensación, al involucrar una mayor área
4. Es necesario establecer mecanismos de coordinación en el ejercicio de las potestades públicas	Sin enfoque isla se podría obviar la coordinación, ya que las potestades públicas asociadas a la expropiación resultan suficientes	Con enfoque isla, la coordinación resulta imprescindible

Fuente: Elaboración propia.

Síntesis: Aporte del enfoque de archipiélago urbano

Son atributos de la realidad de los países menos desarrollados: i) La creciente inversión en infraestructura urbana (de línea y de punto); y ii) La existencia de un porcentaje significativo de su población que se mantiene en condiciones de precariedad material, vulnerabilidad social y segregación espacial. Dado que las IL no sólo implican complicaciones a nivel local, sino también externalidades positivas –su potencial gentrificador–, ¿por qué no capturar sus beneficios para promover la integración social urbana?

El enfoque de AU descansa en la constatación de que las redes de transporte de las grandes ciudades producen externalidades positivas, y no sólo negativas, lo que queda demostrado en los dinámicos procesos contemporáneos de gentrificación. El enfoque tiene, además, la particularidad de considerar en forma articulada distintas dimensiones involucradas en las obras públicas: Manejo de Conflictos y Participación, Diseño Urbano, Evaluación Social de Proyectos, y Coordinación Normativa e Institucional.

Referencias

- **Bannen, P. y Chateau, F.** editores, 2007. *La ciudad de Providencia en la obra de Germán Bannen*. Escuela de Arquitectura, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- **Dupuy, G.**, 1997. *El Urbanismo de las Redes; Teorías y Métodos*. Barcelona: Oikos-Tau.
- **Glass, R.**, 1964. *London: Aspects of Change*. Londres: Centre for Urban Studies – Mac Gibbon & Kee.
- **Grant-Muller, S.M., Mackie, P., Nellthorp, J. y Pearman, A.**, 2001. *Economic appraisal of European transport projects: the state of the art revisited*. Transport Reviews 21, 237-261.
- **Rusk, D.**, 1995. *Cities without Suburbs*. Washington DC: Woodrow Wilson Center Press.
- **Sabatini, F., Vásquez, H., Robles, S. y Rasse, A.**, 2008 (en prensa). *Gentrificación sin expulsión, fuerza de transformación de las ciudades latinoamericanas: Datos e interpretación para Santiago*, en Sabatini, F. et al. (editores), ¿Cuán segregadas son las ciudades chilenas? Entre la integración y la exclusión social. Santiago; INE-UC.
- **Sabatini, F.**, 1998. *Local Environmental Conflicts in Latin America: Changing State-Civil Society Relations in Chile* en Douglas, M. y Friedmann, J. (editores), *Cities for Citizens: Planning and the Rise of Civil Society in a Global Age*. John Wiley & Sons.
- **Smith, N.**, 1996. *The New Urban Frontier: Gentrification and the Revanchist City*. Londres: Routledge.
- **Smith, N.**, 2002. *New globalism, new urbanism: Gentrification as global urban strategy*. Antipode 34 (3), 427-450.

Anexo 1

Caso de referencia: Seccional Nueva Providencia

“Nueva Providencia es una obra que se propone readecuar la calle, construyendo un nuevo espacio que de cabida a los actos que el presente de la ciudad pide” Germán Bannen, arquitecto.

Contexto: En los años setenta, Santiago ya había iniciado el proceso de expansión urbana que la convertiría en el área metropolitana que es hoy. En ese marco se inscribe la explosión en extensión residencial de la ciudad hacia el oriente, la cual provocó que en ese entonces la avenida Providencia se constituyera como la vía conectora de los sectores ubicados al este y al oeste de la ciudad (eje Apoquindo-Providencia-Alameda). Junto con la densificación del uso de la calle, se acentúa el comercio (el cual se diversifica y especializa), la llegada de oficinas, bancos, empresas e instituciones, y también una mayor densificación residencial.

Problema: Para mantener la condición de centro que la caracterizaba, y resolver algunos de los conflictos desatados por esta mayor complejidad en el uso y habitación del suelo (saturación y desborde), el arquitecto Germán Bannen y su equipo se plantean el desafío de encontrar una nueva forma para este espacio “con voluntad de centro”, que supere las alternativas de vías paralelas (otra calle más) o el ensanche de la “vieja Providencia” (a juicio Bannen las veredas ya se encontraban a una distancia límite para el peatón).

Condiciones: La obra quería lograr: i) Para el vehículo: Fluidez en el paso, facilidad de acceso y salida, posibilidad de cambiar de dirección, detenerse o recoger pasajeros para el vehículo; ii) Para el peatón: Posibilitar recorridos y lugares públicos protegidos al borde de la calle junto al auto, o en interiores propios abiertos o cubiertos que permitieran el movimiento y la permanencia, pero siempre interconectados y continuos; iii) Nexo entre los lugares de desplazamiento vehicular y los lugares de resguardo peatonal: andenes que permitieran un paso fluido de pasajero a peatón; iv) Posibilidad de multiplicar los usos del lugar, con altos índices de constructibilidad; v) Construir una “detención en el desplazamiento”: Construir un lugar de detención, de encuentro, en medio del paso; vi) Separar el tránsito en dos direcciones: a juicio de Bannen, la antigua avenida Providencia, con doble sentido de tránsito, estaba saturada. El proyecto debía separar el tránsito en cada dirección, lo suficiente para permitir giros a izquierda y derecha que posibilitaran ingresar o salir del lugar o cambiar de dirección; vii) Que la distancia de esta separación permitiera desarrollar proyectos de construcciones en que se dieran todas las posibilidades del centro que se buscaba, pero que estas dos calzadas, para los sentidos de tránsito separados, permanecieran como los lugares del paso de los vehículos de una misma calle.

Determinación de la distancia justa entre las dos vías: Para fijar la distancia mínima, se tomó como referencia algunos espacios que, pese a estar inmersos en pleno centro de Providencia, estaban aislados del ruido y de la presencia del auto, como por ejemplo, el Drugstore y la calle Orrego Luco. Lo más complejo fue determinar la distancia máxima, bajo el entendido que se debían cumplir dos condiciones simultáneamente: i) ampliar las posibilidades de construcción entre las dos vías; y ii) que la calle no perdiera su “condición de ser”, su identidad. Este problema, como relata el arquitecto, se resolvió del siguiente modo: *“se recurrió al ojo, se caminó por Providencia y en cada cruce se miró hasta donde uno seguía estando en el mismo lugar. Se marcó y se midió, la distancia era siempre cercana a los 75 m. Teníamos la medida. Se trazó el eje en un plano, y luego, sin perder la distancia, había que colocarlo en el lugar, buscando las zonas más blandas, evitando construcciones nuevas o difíciles de expropiar, ya que la voluntad de construir la obra era parte de ella”*. Otro factor que, junto con “la intuición” y la búsqueda de zonas blandas determinó el ajuste del eje fue la prolongación de la línea 1 del Metro.

Actores involucrados: Tal como recalca el arquitecto responsable, la gestión urbana para llevar adelante una obra de esa magnitud requirió la intervención de *“múltiples voluntades que quedaban involucradas en el proyecto”*: municipio, vecinos residentes, comerciantes del sector, municipio y MINVU (ex-Cormu-Providencia).

Vinculación con el Metro: El proyecto se propone facilitar la recepción y entrega de pasajeros, además de su conducción gradual hacia el nivel superior. Tal gradualidad se lograría mediante la conexión entre el nivel peatonal bajo las veredas y las plazuelas y galerías comerciales.

Descripción de la obra: Nueva Providencia es un centro lineal de 2.800 m de largo y 300 m de ancho, con ocho pistas de circulación para vehículos y tres niveles peatonales continuos con ejes de borde e interiores interconectados y andenes a la derecha de las calzadas para movilización colectiva o automóviles que toman y dejan pasajeros. La ejecución del proyecto original contempló, al costado izquierdo de la calle, un andén de automóvil para que éste se detuviera¹³.

¹³ Este plan original fue alterado por la construcción de estacionamientos subterráneos ocurrida hace pocos años atrás.

Propuesta para incorporar la participación intercultural en los Planes de Desarrollo Comunal de la Región de la Araucanía¹

FRANCISCA DE LA MAZA
Académica Sede Villarrica UC

MARÍA SYLVIA CAMPOS
Académica Escuela de Enfermería UC

PATRICIA VEGA
Investigadora Sede Villarrica UC

TOMÁS GAETE
Investigador Sede Villarrica UC

Resumen

Se presenta una propuesta para incorporar la participación intercultural en los Planes de Desarrollo Comunal (PLADECO) de la Región de la Araucanía. El objetivo de esta propuesta es aportar a que los procesos de planificación del desarrollo local, permitan el desarrollo de la participación ciudadana tomando en cuenta la interculturalidad.

Se presenta un análisis de la problemática a abordar, principalmente el tema de la participación ciudadana y la interculturalidad en la planificación local, considerando el contexto histórico y social de la Región de la Araucanía.

1 Agradecemos los diversos comentarios que recibimos a lo largo de la investigación, especialmente al equipo de la Dirección de Asuntos Públicos, las contrapartes de las instituciones: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo SUBDERE, Ministerio Secretaría General de la Presidencia MINSEGPRES, Biblioteca del Congreso Nacional BCN y Cámara de Diputados y, especialmente, a las personas provenientes de diversos municipios e instituciones públicas de la Región de la Araucanía que participaron en los dos talleres que realizamos en la ciudad de Temuco. Por último, un reconocimiento a la académica Angela Castellano que inició este desafío con nosotros y a las estudiantes en prácticas de la Escuela de Enfermería y la Sede Villarrica de la Universidad Católica y de la Escuela de Psicología de la Universitat Autònoma de Barcelona.

Se proponen dos orientaciones: la primera define aspectos a considerar en el diseño de un nuevo PLADECO; y la segunda, propone una metodología para analizar reflexivamente la participación intercultural en el proceso PLADECO en una comuna particular, apoyada por experiencias de la Araucanía. Se espera que estas orientaciones sean aplicadas por el equipo municipal responsable de los PLADECO por medio del análisis y la definición de diferentes niveles de participación ciudadana e interculturalidad en la planificación local. Esto se construye sobre la base de un análisis de las potencialidades existentes en el PLADECO vigente y en un nuevo PLADECO a realizar.

Antecedentes

La participación ciudadana es un tema que atraviesa la política pública, y que a través de diversos mecanismos ha ido cobrando cada vez más relevancia en la toma de decisiones locales. Se encuentran variadas iniciativas que han incorporado la participación ciudadana en diferentes grados y formas, sin embargo, las experiencias de su aplicación no siempre han sido exitosas.

La Región de la Araucanía no es una excepción a esto. Diversos programas públicos y privados han incentivado la incorporación de la participación ciudadana a nivel local. En la planificación local, particularmente en los Planes de Desarrollo, en los “documentos PLADECO” que están vigentes actualmente en los diversos municipios de la Araucanía, la participación ciudadana es un elemento fundamental y explícito en la propuesta. Sin embargo, los niveles y conceptos de participación son diversos y dependen de múltiples factores relacionados a voluntades políticas de autoridades, competencias en los equipos municipales, situación histórica y social de las organizaciones sociales, entre otros aspectos.

La participación plantea el desafío del fortalecimiento de la ciudadanía en todos sus ámbitos y de los diferentes actores presentes e involucrados en una determinada acción. En este sentido, pensar en el proceso de fortalecimiento de la ciudadanía en la Región de la Araucanía presenta una oportunidad para sacar a la luz un tema fundamental de su red social: las relaciones sociales establecidas a partir de la diferencia cultural. En la Araucanía las relaciones desiguales entre mapuches y no mapuches (que incluyen chilenos, inmigrantes europeos y de otros orígenes) surgen básicamente a partir de la constitución de los pueblos, ciudades, sectores rurales, comunas, desde fines del siglo XIX.

La constitución de la propiedad y el ordenamiento del territorio en la Araucanía (y en sus regiones vecinas) se realizaron sobre la base de un sistema de propiedad desigual. Para los mapuches por medio de títulos de merced, correspondientes a aproximadamente un 5% del total de superficie ubicado

en el territorio chileno², para colonos nacionales y extranjeros a través de concesiones y títulos individuales con diversas extensiones de tierras. Este sistema de propiedad, que con el transcurso de los años agudizó la diferencia en superficie y calidad de la tierra, es fundamental para comprender las relaciones actuales entre grupos de diversos orígenes culturales.

Sobre la base de la desigualdad de tierras, aunado por la diversidad cultural y los encuentros entre sus habitantes, y la política de integración del pueblo mapuche desarrollada desde el Estado chileno, llevan a que en la actualidad los conflictos de tierras (junto a otros de origen cultural, social y económico) sean fundamentalmente políticos.

Estos se manifiestan explícita e implícitamente en las relaciones cotidianas de los habitantes de la Araucanía, reflejando la necesidad de avanzar en procesos interculturales, es decir, en el encuentro que contribuya a relaciones sociales en condiciones más igualitarias. Esto significa, entender la diversidad cultural en un territorio como riqueza cultural, oportunidad de desarrollo y de avanzar en la convivencia entre grupos diferentes con sus identidades particulares.

Desde el año 1990, se ha desarrollado en Chile una política pública para abordar la problemática indígena con un énfasis en un “Nuevo Trato Estado-pueblos indígenas”. Uno de los hitos importantes es la Ley Indígena 19.253 de 1993, desde la cual se crean estrategias para abordar la política indígena con diferentes grados de éxito, principalmente orientada a la superación de marginalidad económica y social de los pueblos indígenas, particularmente mapuche. A pesar de esto, la región se caracteriza por relaciones disgregadas y desiguales entre los diferentes grupos culturales. Esto se evidencia en diferentes indicadores, por ejemplo en los datos de la encuesta CASEN 2006. La población indígena, que corresponde al 24% del total de la población regional, tiene índices de pobreza mayor que la población no indígena. Si bien, la pobreza indígena ha disminuido en 10 años de 40,7% (1996) a 24,7% (2006), ésta sigue siendo mayor que la de la población no indígena que baja de 33,8% a 18,2% en los mismos años respectivamente (CASEN, 2006).

A partir de esta reflexión, se plantea la necesidad de avanzar en una participación que considera la interculturalidad como proyecto. En este sentido, cobra mayor relevancia las relaciones sociales y su impacto en la política pública a nivel local: la comuna. El municipio como actor público es el interlocutor principal entre el Estado y la sociedad. También es en el espacio

2 De 10 millones de hectáreas aproximadamente que corresponde a las regiones del sur que habitaban los mapuches, el Estado les cedió unas 500 mil. En este dato tan simple y violento se encuentra el origen de la pobreza indígena, del minifundio y de los males que aquejan a la sociedad mapuche contemporánea (Bengoa, 1990).

comunal donde los habitantes se conocen cara a cara, disputan y negocian poderes y bienes locales.

Por tal motivo, se postula que los PLADECOS, entendidos como un proceso de planificación, implementación y evaluación local, son los espacios privilegiados para aportar con participación ciudadana al desarrollo de relaciones interculturales. El PLADECOS es una oportunidad de aportar a una gestión pertinente a la realidad local, considerando su diversidad de actores, pero también evidenciando los conflictos y las relaciones sociales, económicas, culturales y políticas existentes entre ellos. Esto no significa que al plantear la participación desde la interculturalidad los conflictos van a desaparecer, sino que se está contribuyendo a relevar un aspecto de hecho, que muchas veces no se considera importante a pesar que es estructurante de las relaciones sociales locales.

Respecto a la planificación comunal en la Araucanía, tanto la participación ciudadana como la interculturalidad son temas en los cuales se ha avanzado significativamente pero no suficiente. En este sentido, hay que destacar el aporte que han realizado instituciones públicas y privadas en los procesos de participación ciudadana como es el Programa Servicio País por medio de la Fundación para la Superación de la Pobreza y la Asociación de Municipalidades de la Araucanía (AMRA).

En el diseño de los PLADECOS de las comunas de la Región de la Araucanía se ha incorporado la participación ciudadana y la interculturalidad. Por un lado, la participación ciudadana predomina en un nivel consultivo y de diagnóstico, con pocos ejemplos donde se incorpora en la planificación comunal. Mientras, la diversidad cultural y, en algunas comunas, la interculturalidad se incorporan como conceptos en la visión comunal, pero no como temas transversales en las diferentes propuestas de planificación. En general, en estos documentos predomina una visión de la cultura mapuche como un valor agregado a la identidad comunal. Pero carece de una perspectiva intercultural en el sentido del diálogo y encuentro. Por ejemplo, en las instancias de participación ciudadana, algunos municipios optaron por realizar talleres específicos con organizaciones indígenas, restando la posibilidad de encuentro con otros actores comunales, salvo excepciones en las cuales se enfatizó la relación municipio/organizaciones mapuches, pero no entre ciudadanos indígenas y no indígenas.

Por otro lado, algunos funcionarios municipales, encargados de la planificación, señalan que el tema de la diversidad cultural e interculturalidad es un problema no resuelto a nivel de la región³. Esta situación tiene una raigambre

³ Taller realizado el 19 de mayo de 2008 en Temuco, en el marco de esta propuesta, donde participaron SECPLAN y otros funcionarios de diversos municipios de la Araucanía.

histórica que va más allá de lo comunal y por lo cual es difícil de abordar desde el municipio, sin contar con herramientas teóricas ni metodológicas suficientes. Junto a esto, a nivel país, tampoco hay directrices claras para afrontar esta problemática que en la región es cotidiana y en diversos niveles, a pesar de los avances referidos en la legislación indígena y focalización de programas sociales. A esto se suma la gran diversidad y cantidad de funciones que desempeñan los funcionarios municipales que comúnmente son los responsables de la formulación de los PLADECOS, lo que les impide desarrollar mecanismos de evaluación y reflexión para abordar estas temáticas de participación e interculturalidad. Esta condición también se ve afectada por la rotación de cargos, las contingencias políticas y locales particulares, lo que finalmente influye en la gobernabilidad a nivel local.

Frente a este panorama, se postula la necesidad de fomentar criterios de planificación donde se aborde la participación ciudadana desde relaciones sociales interculturales. Es decir, que permita afrontar la interculturalidad como una oportunidad de encuentro, y de evidenciar las relaciones sociales para avanzar a una visión de desarrollo con pertinencia local y con el involucramiento de los diferentes actores presentes a nivel comunal. Este proceso de construcción de una planificación, a partir del proceso PLADECO, pretende favorecer la gobernabilidad local y la descentralización, considerando la especificidad socio-territorial y cultural de cada comuna y de sus habitantes.

Propuesta para incorporar la participación intercultural en los PLADECOS de las comunas de la región de la Araucanía

El objetivo de esta propuesta es aportar a los procesos de planificación del desarrollo local, particularmente en los PLADECOS en las comunas de la Araucanía, a partir de un mecanismo que permita potenciar la participación ciudadana tomando en cuenta la interculturalidad. Se considera que un proceso tendrá mayor calidad democrática si es capaz de incorporar la diversidad de la sociedad en la cual se desarrolla, es decir, si los distintos grupos sociales y sus intereses están representados en el proceso.

Se proponen dos orientaciones para la construcción e implementación de un PLADECO en municipios de la Araucanía, las cuales se fundamentan en: el análisis del estado del arte de la temática; estudio del 84% de los “documentos PLADECO” vigentes (veintisiete de un total de treinta y dos municipios en la Araucanía); un primer taller con contrapartes técnicas de la propuesta⁴; un segundo taller con los Secretarios Comunales de Planificación

4 Taller realizado el 14 de enero de 2008, participaron representantes de la SUBDERE, MINSEGPRES, Biblioteca del Congreso Nacional, municipio de Pudahuel y de la Dirección de Asuntos Públicos UC.

(SECPLAN) de la región⁵; observaciones de especialistas de diferentes instituciones públicas⁶; una revisión de diversas experiencias de participación en la Región de la Araucanía y un panel de expertos⁷.

La propuesta se presenta dividida en cuatro partes: conceptos fundamentales, orientaciones, marco legal y aplicabilidad.

1. Conceptos fundamentales de la propuesta

El tema de análisis de la propuesta de política pública cruza tres grandes temáticas de las ciencias sociales aplicadas: planificación local, participación ciudadana e interculturalidad. El ámbito de acción es la Región de la Araucanía, particularmente el nivel comunal, donde se propone un ejercicio desde los municipios para abordar la planificación local incorporando la participación ciudadana y la interculturalidad. La participación ciudadana y la planificación local están estrechamente vinculadas, no sólo con experiencias prácticas en lo local sino también como un requisito legal, sin embargo, la interculturalidad es un elemento no considerado. A partir de la investigación realizada, se puede señalar que la condición multicultural de la Región de la Araucanía es fundamental para comprender el territorio y su red social, convirtiéndose en un nudo crítico que no puede dejar de abordarse en una acción que involucra una proyección del territorio.

La participación ciudadana es un tema que cada vez adquiere más relevancia vinculada a la construcción ciudadana y al fortalecimiento democrático, tanto a nivel internacional como nacional. Sin embargo, esto no ha sido fácil pues existen diversas formas de concebir la participación. Se presentan múltiples experiencias internacionales y nacionales donde se han desarrollado acciones de participación ciudadana con diferentes grados de profundidad e influencia en la planificación local. De éstas se puede desprender, tal como lo dicen los teóricos de la participación, que no es posible generalizar pues no son recetas que se puedan extrapolar de una realidad local a otra, pues su eficacia y éxito dependen del contexto social, cultural y político donde se desarrollen. Por tal motivo, el espacio privilegiado para desarrollar estas ex-

5 Taller realizado el 19 de mayo de 2008 en Temuco, participaron personas provenientes de diferentes municipios de la Araucanía: Cholchol, Gorbea, Teodoro Schmidt, Los Sauces, Renaico, Loncoche, Imperial, Vilcún, Curarrehue, Villarrica, Ercilla, Pitrufquén, Angol, Saavedra, Perquenco, Lonquimay y Temuco. También participó la AMRA y la Universidad Católica de Temuco.

6 Especialmente se agradece los comentarios de: Ignacio Balbontín de MINSEGPRES, Marcelo Rojas de la SUBDERE y de Gabriela Dazarola de la Biblioteca del Congreso Nacional.

7 Panel de expertos realizado el 10 de octubre de 2008 en Temuco en el que participaron: Andrés Jouannet - Gobernador de Cautín e Intendente (s); Katerina Varas - Directora Regional del Programa Servicio País en la Araucanía y representante de la Fundación para la Superación de la Pobreza; Carlos Haefner - Jefe Departamento Desarrollo Municipal de la SUBDERE e Ignacio Irrarrazaval Director de Asuntos Públicos UC. Además participaron diversos representantes de municipios de la Araucanía: Cunco, Villarrica, Curarrehue, Lumaco, Lonquimay, Loncoche, Angol, Los Sauces y Carahue.

perencias es el local, pues como señala Font, “es ahí donde interactúan cara a cara los ciudadanos, y también provoca una mayor disposición por su parte a implicarse y participar” (2007, p.15).

Desde la planificación local, la participación ciudadana es una forma de inclusión de la ciudadanía en procesos decisorios, incorporando sus intereses particulares (no individuales) respecto a determinadas temáticas. De lo que se espera “es que incluyendo a la ciudadanía en los procesos de diseño y adopción de políticas sociales y con reglas de actuación de los diferentes actores, previamente definidas, se pueden obtener mejores resultados que permitan avanzar en el camino de construir ciudadanía” (Ziccardi 2004, p. 10). Con la participación de la comunidad se busca construir una ciudadanía responsable no sólo por contribuciones económicas sino también implicados en la satisfacción de necesidades colectivas, lo que se deriva “de una combinación de compromisos y movilización de los actores sociales involucrados y de la capacidad de las instituciones para promover innovaciones que garanticen reglas claras de representación política, de los procesos de discusión y de la toma de decisiones, capaces de garantizar una participación efectiva de quienes tienen menos recursos argumentativos y conocimientos técnicos” (Ziccardi 2004, p.15).

Esto plantea un desafío para las instituciones públicas encargadas de la planificación y desarrollo local, pues requiere de la búsqueda de mecanismos de participación acordes a la realidad local, que permita garantizar al conjunto de la población afectada directa o indirectamente por el plan. En términos generales, se pueden señalar diferentes niveles para incorporar la participación ciudadana en la planificación social, que van desde la información, consulta, decisión hasta el control social (Font, 2004 y Márquez *et al.*, 2001). Sin embargo, el escalón se define a partir de una decisión política, pero también del contexto socio-histórico de cada territorio, y dependen de una serie de factores entre los que se puede mencionar su historia de participación, sistema de gobierno y el mapa de actores.

A partir de esta concepción de participación, se deriva la noción de **ejercicio ciudadano** entendido como la acción ciudadana que permite sentirse parte y actuar como tal en los procesos que los involucra. Los ejercicios ciudadanos consideran el desarrollo de una perspectiva de derechos, la promoción de espacios de participación y generación de capital social y creación de vínculos Estado-sociedad civil, conducentes a incidir en la gestión pública como en el desarrollo de políticas públicas integrales y con sustento en la realidad local⁸.

8 Concepto basado en definición del Programa Ciudadanía y Gestión Local (2003).

Por otro lado, dentro de los procesos de participación ciudadana se pueden identificar **facilitadores de la participación** definidos a partir de una historia y contexto particular, los cuales se entienden como aquellos elementos que estando presentes en el proceso participativo aumentan o potencian las cualidades que hacen del proceso una acción exitosa. Estos facilitadores tienen la particularidad de ser controlables por quienes gestionan el proceso participativo, por lo cual reside en ellos la facultad de incorporarlos como valores técnicos y políticos. Su incorporación además no sólo le otorga valor agregado al proceso participativo, sino que se anticipa a dificultades u obstáculos que pueden llegar a deslegitimar los resultados obtenidos. Los facilitadores no son una simple declaración de intención, sino que deben hacerse explícitos en la práctica misma de cualquier proceso participativo. Se presentan a continuación, ocho facilitadores representativos de las experiencias de planificación local, participación e interculturalidad en las comunas de la Región de la Araucanía:

- **Planificado:** El proceso participativo no debe generarse sobre la marcha, sino que debe planificarse en términos de fases y cronograma. Esto permite organizar un proceso que facilite el manejo de dificultades inherentes a lo largo de las instancias de puesta en marcha del plan.
- **Liderado democráticamente:** Todo proceso participativo requiere de un liderazgo democrático, que por una parte lo legitime institucionalmente y, por otra, genere la confianza suficiente entre los ciudadanos para contar con mayores niveles de participación.
- **Integrado:** La integración se relaciona a la coherencia y coordinación de un proceso participativo, con las estructuras estables de participación que posea un municipio. De este modo, se aprovechan los sistemas ya existentes, mejorando y reforzando vías de comunicación entre el municipio y la ciudadanía.
- **Representativo:** Cuando el proceso convoca a actores organizados, es importante que se garantice que los representantes participen portando un discurso colectivo y no intereses individuales. Un modo de lograrlo es planificando un proceso que facilite la transferencia de la información de los representantes a sus representados, fomentando a la vez el debate interno en las organizaciones.
- **Diverso:** La diversidad es un elemento esencial en procesos participativos convocados para el desarrollo de planes comunales. La calidad democrática del proceso estará determinada por la diversidad de intereses representados, teniendo en cuenta los grupos sociales que habitualmente son sub-representados.
- **Transversal:** El proceso participativo adquiere mayor eficiencia cuando se planifica transversalmente, implicando a todas las áreas tanto técnicas

como políticas. Con esto, también se espera disminuir las resistencias de los equipos técnicos en la implementación del plan propuesto.

- **Transparente:** La transparencia en un proceso participativo tiene el doble sentido de referirse a la visibilidad y libre acceso a la información pertinente, y a la claridad de la misma. Esta disposición facilita la tarea, tanto de quienes dirigen el proceso como de quienes participan. La toma de decisiones se funda entonces en un proceso coherente e informado.
- **Pertinente:** El proceso participativo adquiere pertinencia cuando considera las condiciones sociales y culturales de un territorio particular. Esto le da congruencia a que el proceso responda a las características locales, lo que permite acceder y apropiarse de una forma adecuada a los diversos habitantes que comparten ese territorio.

Otro concepto fundamental de la propuesta que se presenta es la interculturalidad relacionada a la planificación local. La concepción de la interculturalidad tiene relación con el reconocimiento que las sociedades son diversas culturalmente en un contexto de relaciones de dominación y que, por lo tanto, es necesario generar espacios de relaciones y diálogos en condiciones más equitativas. Esto significa fomentar instancias para evidenciar los obstáculos del diálogo, identificando las causas de discriminación y la asimetría social y cultural, para poder suprimirlas progresivamente desde sus raíces. Desde este enfoque, crear las condiciones del diálogo implica poner en evidencia que los conflictos interculturales son expresión de una violencia simbólica profundamente gestada a lo largo de una historia de desencuentros y postergaciones injustas (Alfaro, 2008). Entendiendo por violencia simbólica, representaciones sociales marcadas por relaciones de dominación que se reproducen en las prácticas sociales. Al igual que la participación ciudadana, la interculturalidad se puede entender como una escalera que va desde la negación hasta el reconocimiento de la diversidad cultural en un determinado territorio.

En Chile, la “interculturalidad como hecho” (Ansión, 2007, p.41) o “la emergencia o evidencia de la diversidad cultural se ha asociado a la existencia de los pueblos indígenas que conforman parte sustantiva de nuestra sociedad, no sólo en términos numéricos, sino que en tanto aporte e influencia cultural y social” (Bello, 2007, p.2), lo que ha sido reforzado por las demandas indígenas y las consecuencias que esto ha generado en el planteamiento de la sociedad chilena como multicultural y lo que implica en términos de derechos indígenas. Pero también, la diversidad cultural presente en la sociedad chilena tiene un componente importante de descendientes de los colonos que llegaron al sur de Chile desde mediados del siglo XIX y las posteriores

olas migratorias. Desde el Estado nacional, la forma que se ha abordado esta multiculturalidad evidente ha sido en la mayoría de los casos negándola o integrándola, especialmente la referida a los pueblos indígenas.

De esta forma, la interculturalidad busca democratizar las relaciones entre grupos que poseen culturas diferentes y además muestra que las diferencias culturales son origen de desigualdades dentro de la sociedad. Estas relaciones entre diferentes culturas, se pueden manifestar en actitudes, ideas, representaciones y manifestaciones reflexivas, conscientes, inconscientes o internalizadas, a veces individuales, grupales o institucionales. La interculturalidad pone en evidencia que las diferencias culturales están atravesadas por un conjunto de factores, económicos, sociales y políticos (Bello, 2006).

En los términos señalados, la participación ciudadana en la planificación local requiere convocar a los diferentes actores presentes en un territorio particular. En contextos donde la diversidad cultural es constituyente de la conformación de la red social, como es la Araucanía (donde conviven y conforman la red familiar-local en un mismo territorio comunal personas de diferentes orígenes culturales como mapuche, chileno y descendientes de colonos europeos, desde cerca de 130 años), es fundamental visualizar y abordar este espacio de diversidad como una oportunidad de inclusión, cohesión social y gobernabilidad democrática (CEPAL, 2007; Godínez, 2007). Ambos términos se entienden en la capacidad de ser diferentes, pero también de desarrollar un consenso social para un fin común dentro de un territorio.

A partir de esto, se deriva el concepto de **participación intercultural** el cual mantiene los principios de la participación ciudadana, incorporando elementos y valores que permitan evidenciar relaciones sociales entre grupos culturalmente diferenciados, con el fin de generar escenarios que avancen en relaciones basadas en el respeto, el reconocimiento, la legitimación y validación de éstos. Pretende avanzar hacia la generación de puntos de encuentro en condiciones horizontales de relación teniendo en cuenta que son históricamente desiguales y a aportar a la generación de espacios de decisión más interculturales. En este sentido, la **planificación participativa** intercultural es definida como un proceso de construcción, implementación y evaluación de políticas de desarrollo local pertinentes y viables, protagonizada por la participación de los diferentes actores de orígenes culturales diversos que comparten un territorio a través de espacios e instancias que promuevan encuentros en condiciones más horizontales.

2. Orientaciones para el diseño e implementación del PLADECO, en comunas de la Araucanía

Se proponen dos grandes orientaciones para el diseño e implementación del PLADECO para comunas de la Región de la Araucanía. Esta propuesta pre-

tende fortalecer la planificación comunal tomando en consideración sus principales dificultades metodológicas para el diseño de un nuevo PLADECO, y para abordar la participación e interculturalidad en diferentes niveles al interior del espacio comunal. Se plantean dos líneas de acción concretas: recomendaciones para preparar el diseño del nuevo PLADECO y una metodología para fortalecer la participación intercultural en el proceso PLADECO.

2.1 Orientación I: Recomendaciones para preparar el diseño del nuevo PLADECO

Antes de comenzar la construcción de un nuevo PLADECO, se recomienda tomar en consideración algunos aspectos importantes que aportarán a una planificación local que dé continuidad tanto a los procesos iniciados localmente (por ejemplo, diferentes instrumentos de planificación) como también a otros que involucra un territorio mayor o la región. Se plantean cinco puntos:

i) Identificación de instrumentos de planificación existentes

Se propone realizar una revisión y análisis reflexivo de los instrumentos de planificación existentes, especialmente del PLADECO vigente, el plan regulador, planes intercomunales, y otros referentes regionales como es la Estrategia Regional de Desarrollo. La revisión de estos documentos, permite analizar la coherencia, complemento y, especialmente, la continuidad de los procesos de planificación local que han sido gatillados por los instrumentos gubernamentales, u otros, que tengan influencia en el territorio. Especial importancia tiene recuperar o retomar el sueño futuro de la comuna (prospectiva). Junto con la misión, la visión comunal es una de las declaraciones explicitadas en el PLADECO más consensuadas y esperanzadoras, pero una vez enunciada en el plan existe una escasa preocupación por abordarla.

Este punto es fundamental, pues como se analizó en los PLADECO de la Araucanía, algunos lineamientos estratégicos locales e, incluso, la visión comunal no siempre tienen concordancia con la Estrategia Regional, pues como señalaron algunos funcionarios municipales, las decisiones locales no tienen suficiente (o incluso nula) injerencia frente a políticas sectoriales o regionales, ya que los programas y su financiamiento vienen diseñados desde la región y/ o a nivel nacional⁹. Por tal motivo, este aspecto requiere una especial atención.

ii) Incorporar en el diseño del PLADECO: diagnóstico, planificación, implementación y evaluación

Un elemento importante a considerar en el diseño de un nuevo PLADECO son los cuatro niveles que componen el proceso completo: diagnóstico, planificación, implementación y evaluación. En primer lugar el **diagnóstico**,

⁹ Taller realizado el 19 de mayo de 2008 en Temuco, con participación de SECPLAN de diversos municipios de la Araucanía.

permite identificar los elementos fundamentales para comprender la situación actual de la comuna y definir los lineamientos estratégicos de desarrollo, políticas, programas y proyectos. Estos elementos tienen relación con características sociodemográficas de la comuna, asentamientos urbanos y rurales, actividades económicas, influencia en el concierto regional, etc. La **planificación** por su parte corresponde a la etapa donde se definen los objetivos, estrategias y prioridades de desarrollo de acuerdo a perspectivas territoriales pertinentes. La **implementación** es el momento donde se concretan los acuerdos establecidos y se lleva a cabo el plan de desarrollo comunal. Por último, la **evaluación** es donde se analizan los resultados e impactos del plan, así también lo inconcluso, lo pendiente y todo lo relacionado con la elaboración y puesta en marcha.

En general, los documentos PLADECOS de la Araucanía desarrollan en gran parte el diagnóstico y la planificación, sin embargo la implementación y evaluación no están incluidas. Sin duda, estos niveles son parte de un proceso, que no necesariamente son lineales y que pueden ser difíciles de prever en el diseño del PLADECOS. A partir de esto, se plantea que es fundamental, señalar al menos de manera general la forma y mecanismos que se espera implementar y evaluar el desarrollo del PLADECOS. Esto permite tener un plan de seguimiento o monitoreo de las diversas acciones que se desarrollen.

iii) Explicitar la metodología de elaboración del PLADECOS en el documento

Se propone que el “documento PLADECOS” sea explícito en cuanto a su metodología de diseño y construcción, incluyendo los procesos de participación. Esto permite dar validez a la información obtenida, como también es una posibilidad de socializar y comparar su proceso de construcción.

Cuando se estudió los documentos PLADECOS de la Araucanía se evidenció que sólo algunos explicitaban la forma en cómo se habían diseñado, aunque había una influencia importante del manual de MIDEPLAN¹⁰ y de las capacitaciones del AMRA. Muchos de ellos tenían una estructura similar: división territorial de la comuna, diagnóstico geográfico-económico-social y matrices de planificación. Sin embargo, no queda explícito quién lo diseñó, cómo lo realizaron y los niveles de participación de la ciudadanía. Tampoco se presentan antecedentes de los PLADECOS anteriores de la comuna.

iv) Definir una estrategia de difusión

Se considera necesaria la devolución del PLADECOS a la comunidad, incluyendo la presentación de avances en su implementación. Para esto es importante definir una estrategia de difusión formal, que permita llegar a

¹⁰ MIDEPLAN (2003). Metodología para la elaboración de Planes de Desarrollo Comunal. Santiago de Chile.

todos los sectores de la población por medio de mecanismos de comunicación pertinentes. Esto aporta a fortalecer la participación de la comunidad, la apropiación y la legitimación del instrumento.

La estrategia de difusión debe ser pertinente a los diversos actores a quién va dirigida. Esto implica tener claridad respecto al público objetivo al que se quiere llegar en esta difusión.

La ley contempla la difusión del instrumento PLADECO luego de su proceso de elaboración, es decir, de su diseño. Sin embargo, no se cuenta con la obligación de una estrategia de difusión en las etapas de implementación y evaluación. Esta propuesta pretende sensibilizar el uso y apropiación de esta herramienta, ya que aporta a avanzar en los niveles de participación activa mejorando la transparencia en la gestión e involucrando a los actores en el proceso de desarrollo comunal.

v) Identificación de mecanismos de participación existentes en la comuna

Se propone considerar las formas de participación existentes en relación al uso, vigencia y valoración dentro de la planificación y gestión comunal, como también en diversos escenarios comunales, no necesariamente institucionalizados. Este análisis aporta para identificar lo que ha sido más o menos efectivo, qué es lo habitual o novedoso en la comuna, entre otros elementos. Para esto se sugieren tres aspectos:

- Tipos e instrumentos de participación: un aspecto que corresponde al nivel de gobierno local es identificar las formas de participación local, lo que puede incluir mecanismos no institucionalizados pero efectivos, por ejemplo, en la Araucanía puede ser relevante una forma de participación indígena. También es importante verificar si alguno de los instrumentos de participación ciudadana¹¹ promovidos desde la institucionalidad pública se utiliza en el municipio, evaluando su uso y analizando la posibilidad de incorporar uno nuevo.
- Mapa de actores comunales: en general en los procesos de participación, los municipios de la Araucanía consideran representantes de organizaciones sociales con personalidad jurídica (funcionales, territoriales e indígenas). A pesar de la relevancia de éstas, se centra la participación en los dirigentes, sin un análisis de su representación y vigencia. Sobre esto, se sugiere analizar los niveles de participación y representación comunal más amplios, tales como organizaciones no reconocidas o emergentes, que pueden aportar en el surgimiento de nuevos liderazgos

11 Los instrumentos de participación ciudadana son: ordenanza de participación, Consejo Económico y Social Comunal, audiencias públicas, oficinas de información y reclamos, plebiscitos comunales, cartas ciudadanas, diálogos ciudadanos, mesas temáticas, presupuestos participativos, entre otros.

y procesos de participación más amplios y profundos al interior de la comuna.

- Escenario intercultural: un análisis relevante, es el contexto histórico y actual de los ciudadanos que comparten un territorio, pero con diferentes orígenes culturales e intereses, formas de negociación y conflicto. Por tal motivo, también se considera relevante analizar críticamente la forma en cómo se ha abordado la diversidad cultural en la comuna. Un aporte a esta temática es identificar fortalezas y debilidades de programas instalados a nivel comunal que han incorporado la interculturalidad o visibilizan la diversidad cultural en la comuna (por ejemplo: salud intercultural, educación intercultural bilingüe, Programa Orígenes, proyectos de ONGs).

2.2 Orientación II: Metodología para analizar la participación intercultural en el proceso PLADECO

Uno de los temas difíciles de abordar dentro de la planificación local es la participación ciudadana, lo cual presenta una mayor dificultad si se incorpora la interculturalidad. Ambos son procesos fundamentales de abordar en el proceso PLADECO en comunas de la Región de la Araucanía, especialmente aquéllas que tienen un porcentaje importante de población indígena.

Para facilitar este proceso de incorporación o visibilización de la participación intercultural, se presentan dos escaleras en forma separada (participación e interculturalidad), cada una con diferentes niveles y ejemplos concretos de cómo se ha abordado en un PLADECO en particular o en otro proceso de planificación o participación local en comunas de la Araucanía. Posteriormente se presenta una escalera que integra las dos anteriores que conforma la participación intercultural.

Es importante resaltar que cada municipio tiene su especificidad en cuanto a su contexto local, su mapa de actores, su escenario intercultural, sus mecanismos de participación y de planificación local, por lo cual no se presentan recetas ni planos ideales, sino más bien un mecanismo para identificar en qué peldaño está el municipio en participación intercultural y dónde quiere llegar.

Los pasos metodológicos que se proponen para analizar la participación intercultural son:

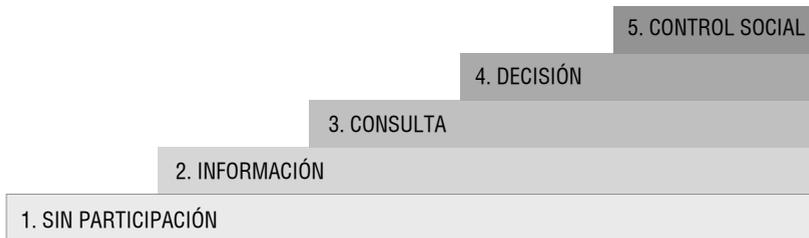
1. Considerar el PLADECO vigente¹² y analizar el nivel de la “escalera de participación” en que se encuentra.

¹² Respecto al “PLADECO vigente” se puede considerar los tres momentos del proceso: diseño, implementación y evaluación.

2. Considerar el PLADECO vigente y analizar el nivel de la “escalera de la interculturalidad” en que se encuentra.
3. Relacionar los dos niveles anteriores e identificar el nivel de la “participación intercultural” en el PLADECO vigente.
4. Analizar qué aspectos o “facilitadores de la participación” están presentes en la comuna.
5. El mismo ejercicio se plantea para el escenario futuro (nuevo PLADECO¹³). La participación intercultural como nivel deseado y posible (ubicación en la escalera de participación intercultural), y definición de nuevos facilitadores de participación que permitan avanzar en el proceso PLADECO.

i) Escalera de participación ciudadana

La escalera de participación ciudadana que se presenta tiene cinco peldaños¹⁴. Esta se plantea en términos abstractos, incluso se abre la posibilidad para que cada municipio construya su propia escalera (al igual que el de la interculturalidad), considerando su contexto histórico, social y político particular.



Se presentan ejemplos de PLADECO de municipios de la Araucanía, tomando los diferentes peldaños de la escalera de participación ciudadana.

1. Un PLADECO desarrollado sin participación significa que no tiene convocatoria ni comunicación con los actores locales para iniciar un proceso de planificación local. Por ejemplo, se recicla un PLADECO anterior, se contrata una consultora (o un equipo municipal), el cual actualiza algunos datos y no hay ninguna participación de organizaciones locales.
2. Un PLADECO que ha generado espacios para mantener a la ciudadanía informada respecto de las actividades que realizan se encuentra en el

¹³ Igual que el anterior para el “Nuevo PLADECO” se puede considerar los tres momentos del proceso: diseño, implementación y evaluación.

¹⁴ Basada en documento SUBDERE (s/f), Programa de Trabajo en Fomento a la Participación Ciudadana.

segundo peldaño. Se caracteriza por una comunicación unidireccional y su propósito fundamental es difundir la información. Se comunica a las organizaciones que se está realizando un nuevo PLADECO.

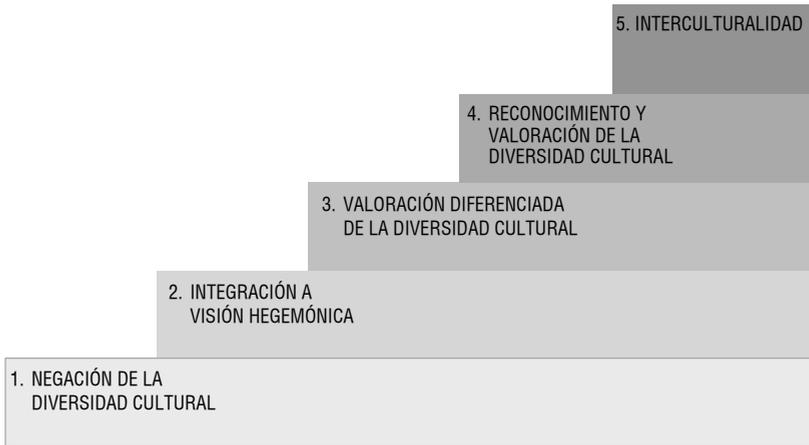
3. Un PLADECO que abre espacios de consulta a la opinión de la ciudadanía sobre determinadas materias a modo de audiencias públicas, cabildos, plebiscitos, etc. se posiciona en el tercer peldaño. Se caracteriza por no implicar una relación directa con el proceso de toma de decisiones. Puede validar y respaldar internamente un proceso de toma de decisiones de quien dirige la participación. Por ejemplo, se realizan talleres con organizaciones para analizar su opinión frente a lo que se está desarrollando en el PLADECO o se utiliza preferentemente para identificar algunos aspectos del diagnóstico. Este nivel de consulta es el más recurrente en los PLADECO de la Araucanía.
4. Un PLADECO que incluye la consulta como un aspecto fundamental para la toma de decisión se encuentra en el cuarto peldaño de la participación. Se consulta a la ciudadanía frente a determinados aspectos del PLADECO, cuyas sugerencias se incorporan en la propuesta, especialmente lo referido a la planificación y al sueño comunal.
5. Un PLADECO que considera la participación ciudadana como control social se ubica en el quinto peldaño. El municipio rinde cuentas a la ciudadanía respecto de los compromisos establecidos, y esta última posee algún margen de facultades para vetar a las autoridades en caso de incumplimiento, tales como la promoción de mociones de censura o la solicitud de remoción de una autoridad. La ejecución del PLADECO o programas deben ser presentados a la comunidad, la cual debe evaluar y sugerir alcances en la implementación. La ciudadanía puede acceder a diferentes fuentes de información para realizar este control.

La escalera muestra, entonces, una progresión en términos cualitativos de la participación y no se manifiesta necesariamente en términos de amplitud de la convocatoria, si bien esta última debe velar por su representatividad y diversidad.

ii) Escalera de la interculturalidad

La escalera de la interculturalidad muestra diferentes niveles de la diversidad cultural al interior de un espacio local, lo cual se relaciona a un contexto histórico y actual particular, que sólo es posible definir a partir de un conocimiento de los actores, relaciones entre ellos y del territorio específico. Los funcionarios municipales de planta y líderes locales son los agentes más estables en el escenario comunal, siendo uno de los potenciales informantes claves para identificar de mejor forma este proceso, que podrían dar cuenta de los trasposos de gobiernos de turno en cuanto al tratamiento, relación y

acogida con respecto a sus beneficios sociales y económicos directos hacia la comunidad.



Al igual que la escalera anterior, se presentan ejemplos en PLADECOS de la Araucanía en los diferentes peldaños de la interculturalidad¹⁵.

1. Un PLADECOS que no considera la diversidad cultural está en el primer nivel. Esto significa una negación de la diversidad cultural, pues todas las comunas de la Araucanía son multiculturales, ya que su población tiene diversos orígenes. Por ejemplo, al elaborar el PLADECOS no se considera la diversidad cultural en ninguno de sus componentes. La siguiente frase es un ejemplo de misión que desatiende completamente la diversidad cultural, resaltando precisamente un tipo de desarrollo mayoritariamente industrial:

“Dirigir los esfuerzos para entregar a las generaciones presentes y futuras una comuna desarrollada, a través de la consolidación de su condición: Forestal; Ganadera; Agrícola y de Servicio. A la vez de generar capacidades para fortalecer potencialidades, como: Agroindustria; Industrialización de la madera; Artesanía y el Turismo. Promoviendo la unidad y participación de sus habitantes, con un municipio eficiente y eficaz”.

2. Un PLADECOS que reconoce la existencia de diversidad cultural pero no se considera un valor ni un aporte al presente. Es el segundo escalón, cuyo proyecto comunal apunta a la integración nacional. Por ejemplo,

¹⁵ Los ejemplos que se presentan se tomaron de los siguientes PLADECOS, según orden alfabético: Curacautín, Curarrehue, Ercilla, Loncoche, Saavedra, Temuco, Teodoro Schmidt y Villarrica. El objetivo es ejemplificar la escalera de la interculturalidad con PLADECOS reales, en ningún caso se pretende calificarlos.

en el PLADECO se tomó en cuenta la participación de algunos grupos culturalmente diferenciados, pero en el proceso sólo se vieron representados los intereses y valores de un sólo grupo. La diversidad cultural tiene un valor como fundamento histórico pero sin proyección a futuro. Una misión comunal como las siguientes reflejan una actitud un tanto pasiva respecto a procesos de integración y reconocimiento cultural:

“Crear las condiciones para que toda su población tenga una vida larga y sana, posea competencias para comprender y relacionarse reflexivamente con el entorno natural y sociocultural, y disponga de los ingresos suficientes para un nivel de vida decente”.

“Para materializar la visión comunal se ha propuesto como desafío para el periodo implementar un estilo de gestión eficiente, integral, participativo y cercano, que se oriente a acoger y a dar respuestas oportunas y pertinentes a las distintas demandas, aspiraciones y propuestas de los habitantes de los distintos sectores de la comuna, respetando sus características sociales y culturales”.

3. Un PLADECO que reconoce la diversidad cultural, pero le da una valoración diferenciada y, probablemente, subordinada, corresponde al tercer peldaño. Los intereses y valores de un grupo quedan supeditados a los intereses y valores de otro grupo o tienen incidencia sólo en su respectivo ámbito territorial sin influir en otros sectores de la sociedad. En el PLADECO se le da un espacio importante a la diversidad cultural, pero no como un valor para todo el territorio sino sólo con un impacto en las comunidades diferenciadas. Se hacen talleres participativos sólo para representantes mapuches, diferenciados al resto de la población o se reconoce como valor principal sólo el componente mapuche. En las visiones se destaca una mayor tolerancia de las instituciones que trabajan con las comunidades indígenas, atención a los temas culturales y de conmemoración y actividades mapuches, como una forma de reconocer la diversidad cultural, pero no de manera integrada.
4. Un PLADECO que reconoce y valora la diversidad cultural de su comuna, corresponde al cuarto peldaño de la interculturalidad. Hay un reconocimiento de los diversos grupos culturales de un determinado territorio, se avanza al desarrollo de relaciones más igualitarias, asumiendo el conflicto entre ellas. Se avanza en la negociación de los intereses y valores de los grupos incorporando progresivamente su visión de comuna en un territorio compartido con otros. En el PLADECO hay una declaración de reconocer los componentes culturales diversos de las relaciones. Se visualiza esta diferencia y se reconoce como un valor de identidad territorial. Hay intentos de diálogo y acercamiento entre diversos actores, a pesar de los conflictos históricos existentes. He aquí

tres ejemplo de visión donde se manifiesta, al menos, la intención de reconocimiento, valoración y encuentro de la diversidad cultural:

“Una comuna que se constituye y reconoce desde su realidad multicultural, con un territorio multifuncional en el que predomina una marcada vocación turística...”.

“Una comuna en que las personas se desarrollen en un medio ambiente sustentable con respeto a la diversidad cultural, donde hombres y mujeres se sientan identificados y comprometidos a participar activamente en el desarrollo social, cultural y económico de su territorio y su comuna”.

“Una ciudad social y ambientalmente sustentable, democrática, que garantice calidad de vida, que valora su patrimonio cultural y natural, integra su diversidad y fortalece su identidad, una ciudad, que dignifique y potencie el desarrollo a escala humana de sus habitantes”.

5. Un PLADECOC que incorpora la interculturalidad en el quinto nivel de la escalera. Se establecen relaciones donde se asume la diversidad cultural, sus conflictos y potencialidades en condiciones igualitarias socialmente. Se aborda la interculturalidad intra e interdiversa. Los intereses y valores son construidos conjuntamente para un territorio y desarrollo compartido. En el PLADECOC es fundamental considerar la diversidad cultural de la comuna tanto en el discurso como en la práctica. Esto se manifiesta en encuentros que pretenden la búsqueda de caminos para que cada grupo configure un espacio en el desarrollo comunal, sin perder su propia identidad y que pueda compartir con otros distintos. El siguiente es un ejemplo de visión comunal que asume la interculturalidad como proyecto y los valores que ese proyecto implica:

“Al 2010, la comunidad reconoce y valora la Interculturalidad presente en ella, potenciando su integración, con respeto a la cosmovisión mapuche, otras expresiones culturales y la valoración de las artes y artistas comunales”.

“Las comunidades urbanas y rurales han mejorado su calidad de vida, a través de un incremento de sus ingresos, de la seguridad alimentaria, y de relaciones interculturales de reconocimiento y equidad territorial”.

Como es posible observar, la escalera de la interculturalidad de alguna forma está presente en la visión y misión comunal de algunos municipios de la Araucanía, al menos en términos discursivos. Por lo cual, es necesario avanzar al nivel práctico, en la implementación del PLADECOC y en su evaluación.

iii) Escalera de participación intercultural

La escalera de participación intercultural cruza las dos escaleras anteriores, de participación ciudadana e interculturalidad, siendo posible diversas combinaciones. Se destaca únicamente la escalera ascendente resultante del cruce.

Participación intercultural	Negación de la diversidad cultural	Integración a visión hegemónica	Valoración diferenciada de la diversidad cultural	Reconocimiento y valoración de la diversidad cultural	Intercultural
Control social					
Decisión					
Consulta					
Información					
Sin participación					

A continuación se presentan seis experiencias en la Región de la Araucanía, que constituyen ejemplos de ejercicios ciudadanos donde se destacan los facilitadores de la participación y una ubicación en la escalera de la participación intercultural. La recopilación de estas experiencias se basa en la identificación por funcionarios públicos regionales, por medio de entrevistas a actores claves locales e investigación aplicada en algunas de ellas.

2.3 Experiencias de participación en la Araucanía

PLADECO participativo, comuna de Lumaco¹⁶

Participación Intercultural: Avanzando de: consulta/valoración diferenciada de la diversidad cultural al: decisión/reconocimiento y valoración de la diversidad

Facilitadores: pertinente, transversal, representativo, diverso, transparente

En el año 2006, el municipio de Lumaco se propuso como misión hacer un PLADECO participativo en la comuna. Partió con la asesoría técnica del AMRA y del proyecto Araucanía Tierra Viva financiando por la Unión Europea.

Se conformó un “equipo PLADECO” multidisciplinario que inició la búsqueda de otros PLADECO para crear una estrategia pertinente, teniendo en

¹⁶ Entrevista a equipo PLADECO participativo de Lumaco.

cuenta las características de la comuna y convocando transversalmente a funcionarios municipales para participar del proceso. El equipo compartió la metodología de trabajo sobre cómo abordar el PLADECO, la interculturalidad, la participación ciudadana y los presupuestos participativos. Tomando en consideración la importancia de la representatividad en ese proceso se realizó una división en siete territorios con criterios geográficos, vocación productiva y lazos de parentesco. Cada territorio tendrá un delegado como coordinador, que cuenta con un equipo de profesionales que lo apoyan. Todos tienen un rol distinto muy específico, definido por sus competencias y habilidades de grupo.

A partir de estas instancias, se realizaron talleres participativos. Uno de los ejercicios que se trabajó fue la diversidad de visiones del territorio a largo plazo, para abstraer a los participantes de los problemas inmediatos. También se habló de temas contingentes, como de infraestructura y de necesidades que los afectan. Para estos temas, en el 2008 y continuando el método participativo, se implementaron los presupuestos participativos, que tuvieron alta aceptación y representatividad de todos sectores. Se cree que fruto del trabajo realizado en el PLADECO se ha promovido la asociación y la predisposición de la gente a participar. Se espera que el equipo municipal mantenga este ejercicio ciudadano que ha renovado las relaciones entre el municipio y la comunidad, fomentando la transparencia, profundizando la confianza y valorando a las instituciones locales y a las personas que trabajan en ella.

El municipio tiene la intención de avanzar hacia una mayor apropiación y representación de la ciudadanía, focalizándose en desarrollar las formas y niveles de participación, afianzando la coordinación del equipo, con el fin de que estos ejercicios perduren en el tiempo sin estar sujetos a escenarios electorales que puedan atentar contra la sustentabilidad de la acción emprendida.

Presupuestos participativos a través de plebiscitos ciudadanos, comuna de Lautaro¹⁷

Participación Intercultural: decisión/integración a visión hegemónica.

Facilitadores: integrado, diverso, transversal, representativo, repetidas, pertinente.

Desde el año 2006 la comuna de Lautaro ha incorporado los presupuestos participativos en su planificación comunal. Se conformó un equipo multidisciplinario de presupuestos participativos, primero sensibilizando a los dirigentes y a la comunidad acerca de qué, cómo y cuándo postular a proyec-

17 Entrevista a Directora de Desarrollo Comunitario, comuna de Lautaro.

tos. Se realizó una división territorial por macrosectores, con un encargado de equipo por sector, junto a la Dirección de Desarrollo Comunitario como coordinación general, realizándose un diagnóstico organizacional integrando los diversos territorios.

Luego de la evaluación del proceso iniciado, se reformuló el proceso participativo, iniciando el año 2007 las votaciones populares integrando a las escuelas municipales para abrir nuevos espacios públicos. Se integró a mayores de 14 años para incentivar la responsabilidad cívica en los adolescentes. La Comisión de Evaluación Técnica conformó un equipo municipal transversal a todos los departamentos y la Secretaría Comunal de Planificación SECPLAN, quienes recibieron las propuestas de los proyectos para evaluarlos técnicamente durante dos días. Posteriormente, se entregaron observaciones a las organizaciones disponiendo de dos semanas para aclarar dudas y difundir los proyectos con propaganda, incluyendo los medios de comunicación municipal.

En el siguiente año, 2008, cada persona vota por un proyecto en cada fondo: fondo de interés comunal, fondo para organizaciones pequeñas y, el último, fondo sectorial de promoción de la salud y el medio ambiente financiado por la SEREMI de Salud de la región.

La participación superó todas las expectativas. El financiamiento de los proyectos se define según el orden de los más votados por fondo hasta agotar los recursos. La representatividad de los sectores, demostrada con el aumento de proyectos presentados y de votos emitidos evidencia la transparencia del proceso, ya que cada año se supera el número de votantes, aumentando además la responsabilidad en la ejecución y seguimiento del proceso. Esperan que para el año próximo puedan aumentar los montos y pasar de proyectos de dotación de equipamientos a proyectos de impacto en habilitación de competencias en las organizaciones. A través de este ejercicio ciudadano, el municipio ha mejorado la relación con la ciudadanía y se ha focalizado en nuevos programas y proyectos más pertinentes.

Participación de las organizaciones comunitarias a través de proyectos, comuna de Collipulli¹⁸

Participación Intercultural: decisión/integración a visión hegemónica.

Facilitadores: pertinente, liderazgo democrático, planificado, transparente.

En Collipulli, durante los últimos ocho años, se ha trabajado sistemáticamente con las organizaciones comunitarias. Una de las instancias más

¹⁸ Entrevista a SECPLAN, comuna de Collipulli.

prácticas de participación ciudadana, en la relación municipalidad y organizaciones, es realizada a través de proyectos concursables. Esto da un sentido a la participación ciudadana y a la existencia de la organización en sí misma, demandando asesoría técnica de factibilidad, apoyando con información en cuanto a la temática a postular, las fechas, los montos, los beneficiarios al inicio del proceso.

La convocatoria se realiza según pertinencia, temática y sector. El municipio tiene como objetivo apalancar los recursos externos que luego se distribuyen a partir de una lista de prioridades elaboradas por las organizaciones de la comuna. Por lo tanto, a través de un liderazgo democrático, han ido organizando y planificando el desarrollo de toda la comuna, ocupándose primero de los déficits estructurales de base y seguidamente, atendiendo el sueño comunal.

Con esta forma de abordar la participación, la cultura asistencialista ha disminuido a nivel individual, ya que la organización es la que representa las demandas. Un elemento a considerar que ha favorecido la participación ciudadana con alta convocatoria, es una gestión concreta de las expectativas de las organizaciones e informar con transparencia, generando confianza, de manera que exista un compromiso social dónde la participación quede patente y sea útil.

Las organizaciones comunitarias cuentan con reconocimiento social y político, son legitimadas y valoradas como tal. El municipio no mantiene conflictos con las organizaciones y cuando estos se dan, obedecen a un reclamo a la agenda política nacional que está fuera del alcance de resolución comunal.

Ejercicios ciudadanos con mesas temáticas, comuna de Curarrehue¹⁹

Participación Intercultural: consulta / valoración diferenciada de la diversidad cultural.

Facilitadores: integrado, diverso, pertinente, representativo.

En Curarrehue, el equipo municipal desarrolló un PLADECO participativo. Posteriormente se planteó la necesidad de avanzar en su implementación por medio de una propuesta de trabajo a través de mesas temáticas con la finalidad de integrar grupos de expertos en temáticas específicas. Se inició el proceso con la mesa de turismo, reconocida por la mesa comunal²⁰.

19 Documento de sistematización de implementación PLADECO de Curarrehue.

20 Dentro del Programa de Desarrollo Araucanía Tierra Viva, se instalaron en la Araucanía diversas mesas comunales público-privadas.

Se conformó un grupo de expertos compuesto por actores diversos, públicos y privados, como son funcionarios municipales, representantes de organizaciones funcionales y territoriales, empresarios y actores interesados en participar de la temática de turismo.

A través de una metodología de participación ciudadana diferenciada, se han podido desarrollar capacidades y competencias que han aportado a la búsqueda de una política de turismo pertinente y sustentable, donde funcionarios municipales y actores sociales se empoderan de su territorio, en una instancia crítica y reflexiva de participación ciudadana que proporciona transparencia y nuevos métodos e instrumentos para la toma de decisiones.

Los participantes esperan que esta mesa pueda ser representativa de sus intereses comunales en distintas instancias de interés público. Hoy se encuentran en la etapa de validación del Plan de Desarrollo Turístico Comunal Sustentable y de la mesa de turismo como organización funcional.

Liderazgos territoriales en Saavedra²¹

Participación Intercultural: consulta/ valoración diferenciada de la diversidad cultural.

Facilitadores: planificado, liderado democráticamente, transversal.

En el 2001, llega a Saavedra la Cooperación Alemana GTZ, con la motivación de instalar un “modelo participativo de gestión territorial para el Área de Desarrollo del Lago Budi” basado en la planificación territorial con desarrollo local. El proceso se inició con talleres enfocados a la participación ciudadana, toma de decisiones y resoluciones de conflictos, donde participaron Seremías y universidades, con la idea de planificar en conjunto, tomar decisiones y coordinar los sectores, para orientar en sincronía la estrategia del desarrollo integral, considerando la organización tradicional mapuche.

Se constituyó la organización “Consejo de Werkenes” como mesa comunal, compuesta por liderazgos funcionales que comenzaron a formarse en la década de los 90’s. Los werkenes eran doce, con una estructura horizontal, que desarrollaron un plan de demanda, donde se acordaban las prioridades del territorio y se nombraban responsables del gobierno para abordar y dar seguimiento a las tareas.

Luego de diversas dificultades y el retiro e instalación de nuevos programas, el Consejo se disolvió. En los últimos años, los dirigentes electos han sido preferentemente mujeres, que han liderado democráticamente sus organizaciones locales. Han avanzado en temas transversales como la conectivi-

²¹ Entrevista a SECPLAN, comuna de Saavedra.

dad, negociando colectivamente con otros territorios lafkenches, trabajando en proyectos productivos, educativos y de salud, incorporando el tema de la interculturalidad.

Plan Social de Villarrica, un caso de implementación después de la elaboración del PLADECO²²

Participación Intercultural: consulta/ valoración diferenciada de la diversidad cultural.

Facilitadores: planificado, diverso.

A partir de un acuerdo entre la municipalidad de Villarrica, universidades locales y extranjeras y la Corporación de Desarrollo de Villarrica se inició un proceso para la elaboración de políticas sociales comunales, que se enmarcan dentro de la implementación y seguimiento del PLADECO, en el llamado Plan Social de Villarrica.

Se conformaron tres mesas diversas de trabajo: una mesa técnica, conformada por profesionales contrapartes del convenio, con el objetivo de analizar la pertinencia y la factibilidad técnica del plan y elaborar propuestas; una mesa público-privada, con representantes de la sociedad civil organizada que tiene el objetivo de revisar, orientar y sancionar las propuestas de la mesa técnica; y una mesa política, compuesta por los directivos de los diferentes departamentos municipales, cuyo objetivo fue evaluar la propuesta del Plan Social, implementar y velar por su ejecución y seguimiento.

Para la elaboración de la propuesta del Plan Social, se construyó una línea de base de la comuna como elemento diagnóstico del plan; se realizaron talleres ciudadanos con el propósito de planificar participativamente estrategias de desarrollo para la comuna, identificando nudos críticos temáticos, que fueron transformados en metas realizables a diez años plazo, todo inserto en la construcción de lineamientos estratégicos de políticas, programas y proyectos según la temática abordada.

Su aporte se encuentra en poder contar con un instrumento coherente, elaborado por un equipo diverso, interdisciplinario e interinstitucional, por medio de una metodología que pretende incentivar y fortalecer la participación ciudadana a través de diálogos ciudadanos, con el fin de traducir demandas ciudadanas y construir insumos técnicos, como líneas estratégicas para el plan, estableciendo un hito en la gestión comunal, “entre un antes y un después” del diseño PLADECO, en pos de ir configurando un desarrollo territorial integrado.

²² Documento del Plan Social de Villarrica.

Programa Salud Intercultural

Participación Intercultural: avanzando de informativo/integración a consulta/valoración diferenciada de la diversidad cultural.

Facilitadores: planificado, pertinente, representativo.

Los Programas de Salud Intercultural son una de las experiencias concretas donde se ha incorporado el concepto de interculturalidad como parte de la política del Ministerio de Salud. La División de Atención Primaria indica que entre los desafíos del Modelo de Atención de Salud Familiar y Comunitario, se debe enfatizar la integración de los planes de salud comunal y que debe haber coherencia con el PLADECO. Señalándose las experiencias en medicina intercultural de Nueva Imperial, Boroa, Filullawen, la atención de machi y el trabajo del facilitador intercultural (o asesor intercultural) como avances en este sentido (Sánchez, 2008).

En establecimientos ubicados en zonas de alta concentración indígena, actualmente se encuentran en desarrollo experiencias de referencia y contra-referencia entre equipos clínicos, facilitadores interculturales y agentes de la medicina indígena, respetando los protocolos y flujogramas orientadores del sistema de derivación, como una forma de articulación de la red de salud para asegurar la continuidad de la atención.

El análisis de algunas experiencias de salud intercultural en la Araucanía muestra que a pesar de contar con elementos que respaldan la voluntad política para que haya participación comunitaria por parte de los grupos indígenas, esta se encuentra lejos de lograr una real participación, complementariedad y reconocimiento de la medicina mapuche en la resolución de los problemas de salud de esta comunidad, como lo expresan algunos de las personas que están en el nivel local donde se pone en práctica los enunciados de la política²³. Las condiciones institucionales del sistema de salud chileno impiden que exista una real interculturalidad, es decir, un diálogo en igualdad de condiciones, pues aún hay vacíos legales, que los médicos y funcionarios de salud no están dispuestos a innovar pues lo conciben como un riesgo tanto para la salud del paciente como para la institucionalidad médica.

No obstante, este programa es pionero en nuestro país (al igual que el de educación intercultural) y demuestra que es posible desarrollar políticas interculturales, que progresivamente se puede avanzar en superar los obs-

23 Entrevistas realizadas a actores claves y funcionarios relacionados a los programas de salud intercultural en la Araucanía, por Carolina Carrasco y Joana Pires, estudiantes en práctica de la Escuela de Enfermería de la UC y de la Escuela de Psicología de la Universitá Autònoma de Barcelona, respectivamente.

táculos institucionales, culturales y políticos, que permitan lograr una real participación desde esta perspectiva.

3. Marco legal de la propuesta

La propuesta se enmarca dentro de un contexto normativo que ha dedicado esfuerzos por promover la descentralización, la participación ciudadana, la transparencia, el tratamiento de la interculturalidad y la no discriminación. Todos estos aspectos aparecen como el fundamento de la propuesta y, en ese sentido, buscan aunar estas iniciativas para fomentar desarrollos locales pertinentes y protagonizados por sus comunidades.

Los instructivos de participación ciudadana, la Ley de Transparencia, la Ley Indígena, la Ley Orgánica de Municipalidades, entre otros, no sólo son el sustento legal de la propuesta, sino que además son las claves por las cuales se hace oportuna. En cierto sentido, la propuesta se erige como un ejercicio de aplicación y puesta a prueba de políticas de fomento al desarrollo participativo descentralizado y de transparencia en la gestión.

Para analizar la situación actual y el escenario normativo en el cual se desarrolla y hace factible la propuesta, es necesario observar el desarrollo de las leyes, proyectos de leyes y agendas de gobierno que se han establecido en las últimas décadas respecto a la participación ciudadana, el reconocimiento de los pueblos indígenas y la planificación local.

Respecto a la participación ciudadana, uno de los más importantes objetivos de las municipalidades, expresado así por la Constitución Política, es el de “satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna”²⁴. Este objetivo está regulado por la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N°18.695 (actual N°19.602), que también exige la elaboración de un plan de desarrollo comunal (PLADECO). Del cual se establece que “en la elaboración y ejecución del plan comunal de desarrollo, tanto el alcalde como el concejo deberán tener en cuenta la participación ciudadana y la necesaria coordinación con los demás servicios públicos que operen en el ámbito comunal o ejerzan competencias en dicho ámbito”²⁵. Esta ley establece mecanismos de participación como son la ordenanza de participación, la creación de Consejo Económico y Social Comunal y los plebiscitos comunales.

Por su parte, se ha avanzado en un proyecto de Bases de Ley de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Inicialmente esta propuesta consultaba

24 Constitución Política del Estado. Capítulo XIII, Gobierno y Administración Interior del Estado Administración Comunal, art. 107.

25 Ley 19.602, Art. 7.

la participación ciudadana en un nivel decisorio, así como el informativo y el consultivo-resolutivo, y que abarcaba tanto el ámbito central, regional y local. Sin embargo, “el enfoque presentado al parlamento pone énfasis en el fortalecimiento de la asociatividad y mecanismos de transparencia e información, sin un concepto claro de fortalecimiento de la sociedad civil”.²⁶

Así mismo, la nueva Ley de Transparencia, con vigencia a partir de abril de 2009, contribuye a que la participación ciudadana se desarrolle en igualdad de condiciones, en tanto todo ciudadano tendrá la oportunidad de exigir sin restricciones la información pública que desee.

Por otro lado, en el reconocimiento de los pueblos indígenas se ha avanzado en materia de ley, pero aún quedan diversos temas pendientes. La ley Indígena de 1993, no fue específica en temas de participación, reservando sólo un título breve y poco exacto acerca de las modalidades de participación, denominada “participación indígena”, que la ley garantizaba con figuras como el Área de Desarrollo Indígena, dirigida sólo a un nivel consultivo²⁷. Recientemente, en abril de 2008, se da a conocer el “Re-Conocer, Pacto Social por la Multiculturalidad” por el cual el gobierno, en el ámbito del diálogo y la participación, propone la creación de mecanismos de “participación indígena”, entre ellos mecanismos de coordinación, una evaluación global de lo avanzado y un diálogo sostenido entre el gobierno y los pueblos indígenas.²⁸

Respecto a la temática indígena, hay otros instrumentos internacionales como el Convenio 169 de la OIT y la Declaración Universal de Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU, que plantean avances importantes en materia de participación indígena. El primero de estos, el Convenio 169, fue ratificado recientemente el 15 de septiembre de 2008, entrando en vigencia en la misma fecha del año 2009.

Por otro lado, está el proyecto de ley que establece medidas contra la discriminación con el objeto de prevenir y tender a la eliminación de toda discriminación arbitraria y contra cualquier persona o grupo, abriendo la posibilidad de elaborar ordenanzas municipales que resguarden cualquier tipo de discriminación en las comunas.²⁹

Uno de los avances en materia de participación que incluye la interculturalidad es la Agenda Pro-Participación Ciudadana 2007, la cual plantea la generación de mecanismos institucionales, por medio de los cuales se promueve

26 En De la Maza (2005, p. 88).

27 Ley 19.253 (1993).

28 Gobierno de Chile (2008).

29 Ordenanza Municipal contra la Discriminación. Título I, II, en www.chilediverso.cl

la participación de los ciudadanos en la gestión de las políticas públicas. Un segundo aspecto dice relación con fortalecer las distintas formas de asociacionismo presentes en nuestro país. El tercero, habla de proporcionar mejor y mayor información a los ciudadanos del quehacer de sus autoridades. Por último, el cuarto aspecto está destinado a evitar la discriminación y promover la valoración de la diversidad cultural.³⁰

Esta agenda pretende suplir la falta de articulación de las políticas sectoriales, donde el gobierno chileno ya ha desarrollado de manera sucesiva acciones específicas para lograr interlocución. Sin embargo, estas acciones no han tenido continuidad en sus objetivos, ni en sus referentes institucionales.

Es interesante observar, cómo se conjugan leyes que en sus bases buscan profundizar el ejercicio de una democracia representativa, generando las directrices para desarrollarlas. En cierto modo, las leyes indígenas se han desarrollado paralelamente a las leyes de participación ciudadana. Actualmente, el cambio de enfoque propone la confluencia de estos marcos legales, para la generación de verdaderas políticas interculturales, donde pueda verse en práctica todas las declaraciones de intenciones respecto a la transparencia, el asociativismo, la no discriminación, la participación de todos los ciudadanos y el reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas. En ese sentido no es azarosa la propuesta de evaluar los procesos de participación ciudadana como un proceso de oportunidad para avanzar en la interculturalidad.

4. Aplicabilidad de la propuesta

Respecto a la aplicabilidad de la propuesta, se espera que contribuyan directamente en los equipos municipales, particularmente en los “equipos PLADECO”, para que se transmita a los demás funcionarios municipales. La forma en que beneficia es que proporciona elementos técnicos para abordar la participación intercultural en su comuna, por medio de un proceso reflexivo que permite avanzar desde un escenario inicial a uno futuro deseado. Por otro lado, los beneficiarios indirectos son todos los habitantes de la comuna, principalmente grupos sociales diferenciados culturalmente, que avanzan en la escalera de la participación intercultural, por medio de su inclusión en diversos niveles, que finalmente lleva a que la planificación local, a través del PLADECO, sea más pertinente, transparente y participativa.

Esto genera sinergias entre los gobiernos locales y las organizaciones sociales, que a su vez, avanzan hacia la cohesión social, compartiendo un territorio sin perder su identidad cultural.

30 Ministerio Secretaría General de Gobierno- SUBDERE-DOS (2007).

Se identifican resultados de carácter transversal de nivel local y regional los cuales tienen relación con la generación de una orientación metodológica, la que permitirá contar con un referente para el ejercicio de la participación ciudadana y el desarrollo aplicado del concepto de interculturalidad en el marco del proceso del PLADECO (diseño, implementación y evaluación). Cuestión de alta relevancia en tanto se trata de dimensiones que si bien hoy están presentes como elementos relevantes en el discurso de todos los actores a nivel regional y nacional, aún no cuenta con referentes que permitan implementarlas.

Luego encontramos los resultados de impacto local, los cuales se orientan a la identificación de las capacidades endógenas que las comunas poseen para enfrentar los procesos de participación ciudadana con inclusión de la interculturalidad, a través de la identificación de los facilitadores de la participación. Tal elemento permitirá a cada una de las comunas de la Región de la Araucanía, evaluar cuáles son sus competencias técnicas y los valores que les facilitarán avanzar en el establecimiento de un enfoque formal para encarar la temática de la participación intercultural en la planificación local.

Los alcances de la propuesta se refieren al desarrollo de una visión y planificación comunal que permita avanzar paulatinamente en la participación intercultural, tomando en consideración la realidad socio-histórica local, incluyendo los actores y sus relaciones. Esto significa pensar y desarrollar un territorio participativamente, desde abajo, desde sus actores locales, con toda su potencialidad cultural, humana y social.

Conclusiones

El proyecto realizado para el diseño de una política pública significó un trabajo de reflexión de un equipo interdisciplinario cuyo resultado se basa en un acercamiento reflexivo a los procesos PLADECO de la Región de la Araucanía. Es una propuesta generada desde la Araucanía.

El término “proceso PLADECO” se ha utilizado a lo largo de esta propuesta pues pretende dejar en evidencia que el PLADECO no es sólo un documento que se realiza para cumplir con una ley a nivel municipal, sino que implica la generación de diversos mecanismos de participación e involucramiento de actores locales, tanto a nivel de expectativas, acciones como de decisiones políticas. Si bien, como se ha señalado a lo largo de este artículo, los PLADECO tienen una serie de problemas en su diseño y, más aún, en su implementación y evaluación, no por ello dejan de ser un importante instrumento de decisión y planificación local, muchas veces contando con un esfuerzo de un equipo de funcionarios municipales, que no siempre tienen recursos humanos ni económicos suficientes. A pesar de eso, los PLADECO existen, se actualizan y son necesarios para diversas decisiones comunales.

Por tal motivo, uno de los temas transversales de esta propuesta es promover una valoración de este instrumento de planificación local, como una herramienta que potencialmente puede generar procesos reales de participación ciudadana e interculturalidad a nivel comunal. En este sentido, la Región de la Araucanía es un espacio privilegiado para avanzar con la participación intercultural en la planificación local, no sólo como una oportunidad de desarrollo y visión comunal pertinente, sino porque es necesario abordar un tema conflictivo, silenciado, cotidiano, que son las relaciones entre grupos de diversos orígenes culturales.

La propuesta se presenta como una metodología de reflexión en torno a procesos de participación intercultural, como se señaló, no es una receta, sino un intento por asumir los procesos de planificación comunal como una oportunidad para impulsar encuentros ciudadanos en escenarios de diversidad cultural. La interculturalidad es un concepto acerca de un tipo de relaciones sociales que se construye en la práctica, en las instancias de reflexión conjunta entre los actores locales.

Por otro lado, la participación ciudadana es un concepto complejo de abordar pero que en sí mismo constituye un desafío metodológico-práctico en su implementación para avanzar en los niveles de reflexión crítica y corresponsabilidad de todos los actores en el escenario de la planificación de desarrollo comunal.

Así como comúnmente llamamos participar a “sentirse parte de” no es sólo una afirmación recreativa, sino que involucra un “juego de intereses” a representar en un proyecto común. En este sentido esta propuesta apuesta a avanzar en los niveles de participación como proyecto intercultural, una puerta de entrada a desarrollar diálogos más diversos que enriquezcan el ejercicio de ciudadanía, abriendo el mapa de actores emergentes antes no considerados por los mecanismos de captación de los gobiernos locales a través de beneficios sociales.

Finalmente, constituye un desafío para el gobierno comunal incorporar la prospectiva, el escenario ideal frente al escenario actual, con una mirada que rompa la contingencia electoral, que incorpore una mirada de futuro a largo plazo. Se espera, que al evidenciar la escalera de la participación intercultural en cada comuna, se puedan generar espacios para avanzar, donde poco a poco, en forma planificada, transversal y transparente, los diversos actores se involucren, comprometen y acuerden formas de participar como diseñadores, implementadores y evaluadores del proceso de desarrollo comunal que estimen pertinente para su territorio.

Referencias

- **Alfaro, S., Ansión, J., Tubino, F.**, editores, 2008. *Ciudadanía intercultural. Conceptos y pedagogías desde América Latina*. Perú, Fondo Editorial, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- **AMRA**, 2005. *Guía de apoyo. Enfoques y herramientas metodológicas participativas aplicadas a procesos de elaboración y actualización de planes de desarrollo comunal*.
- **Ansión, J.**, 2007. La interculturalidad y los desafíos de una nueva forma de ciudadanía, en Juan Ansión y Fidel Tubito, *Educación en ciudadanía intercultural. Experiencias y retos en la formación de estudiantes universitarios indígenas*. UFRO, Fondo Editorial PUCP.
- **Bello, A.**, 2007. Reflexiones para la formulación de una política universitaria de atención a la diversidad cultural, ponencia presentada en Seminario: *La universidad y la atención a la diversidad cultural*. Centro de Extensión, Universidad Católica.
- **Bello, A.**, 2006. Entre el multiculturalismo y la interculturalidad: la diversidad cultural y sus desafíos en Chile, Clase Magistral presentada durante la apertura del año académico de la Universidad Diego Portales, Campus Austral, Temuco.
- **Bengoa, J.**, 1990. *Breve historia de la legislación indígena en Chile*. Comisión Especial de Pueblos Indígenas.
- **CASEN**, 2006. En <http://www.mideplan.cl/final/categoria.php?secid=25&catid=124>.
- **CEPAL**, 2007. *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, CEPAL, AGCI, SGI.
- **Congreso Nacional**, Proyecto de Ley que establece Medidas Contra la Discriminación y Ordenanza Municipal contra la Discriminación. www.chilediverso.cl.
- **Congreso Nacional**, Proyecto de Ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública www.bcn.cl.
- **Constitución Política de la República de Chile**, 1980. www.bcn.cl.
- **De la Maza, G.**, 2005. *Tan lejos tan cerca: Políticas públicas y sociedad civil en Chile*. Santiago, LOM Ediciones.
- **Font, J.**, coordinador, 2007. *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona, Ariel.
- **Gobierno de Chile**, 2008. *Re-Conocer. Pacto Social por la multiculturalidad*.

- **Gobierno Regional de la Araucanía**, 1999. *Estrategia Regional de Desarrollo ERD 2000-2010*. Región de la Araucanía. <http://www.subdere.gov.cl/1510/article-66551.html>.
- **Godínez, V.**, 2007. *Cohesión social y cooperación descentralizada. La experiencia europeo-latinoamericana*. Barcelona, Observatorio de Cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina, Colección de Estudios de Investigación, (2).
- **Ley 19.253, 1993**. *Establece Normas sobre Protección, Fomento y Desarrollo de los Indígenas y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena*, en: www.bcn.cl.
- **Ley 19.602, 1999**. *Modifica la Ley N°18.695, Orgánica constitucional de municipalidades, en materia de Gestión Municipal*, en: www.bcn.cl.
- **MIDEPLAN**, 2000. *Orientaciones Metodológicas y Sistematización de Experiencias en Planificación Regional Nuevos Escenarios*. Santiago de Chile.
- **MIDEPLAN**, 2003. *Metodología para la elaboración de Planes de Desarrollo Comunal*. Santiago de Chile.
- **MIDEPLAN**, 2005. *Prospectiva y construcción de Escenarios. Serie Planificación Territorial*. Cuaderno 3. Santiago de Chile.
- **Ministerio Secretaría General de Gobierno- SUBDERE- DOS**, 2007. *Agenda Pro Participación Ciudadana 2007*. Santiago, Editorial Ateñas.
- **Municipalidad de Angol**, *Plan de Desarrollo Comunal Angol (2000/2010)*
- **Municipalidad de Carahue**, *Plan de Desarrollo Comunal Carahue (2005/2009)*.
- **Municipalidad de Cunco**, *Plan de Desarrollo Comunal Cunco (2005/2008)*.
- **Municipalidad de Collipulli**, *Plan de Desarrollo Comunal Collipulli (2007/2010)*.
- **Municipalidad de Curacautín**, *Plan de Desarrollo Comunal Curacautín (2005/2008)*.
- **Municipalidad de Curarrehue**, *Plan de Desarrollo Comunal Curarrehue (2006/2036)*.
- **Municipalidad de Ercilla**, *Plan de Desarrollo Comunal Ercilla (2007/2010)*.
- **Municipalidad de Freire**, *Plan de Desarrollo Comunal Freire (2006/2009)*.

- **Municipalidad de Galvarino**, *Plan de Desarrollo Comunal Galvarino* (2006/2013).
- **Municipalidad de Lautaro**, *Plan de Desarrollo Comunal Lautaro* (2007/2011).
- **Municipalidad de Loncoche**, *Plan de Desarrollo Comunal Loncoche* (2003/2010).
- **Municipalidad de Lonquimay**, *Plan de Desarrollo Comunal Lonquimay* (2005/2008).
- **Municipalidad de Los Sauces**, *Plan de Desarrollo Comunal Los Sauces* (2004/2008).
- **Municipalidad de Lumaco**, *Plan de Desarrollo Comunal Lumaco* (2005/2009).
- **Municipalidad de Melipeuco**, *Plan de Desarrollo Comunal Melipeuco* (2006/2011).
- **Municipalidad de Nueva Imperial**, *Plan de Desarrollo Comunal Nueva Imperial* (2002/2005).
- **Municipalidad de Padre las Casas**, *Plan de Desarrollo Comunal Padre las Casas* (2007/2010).
- **Municipalidad de Pucón**, *Plan de Desarrollo Comunal Pucón* (2005/2009).
- **Municipalidad de Purén**, *Plan de Desarrollo Comunal Purén* (1999/2003).
- **Municipalidad de Puerto Saavedra**, *Plan de Desarrollo Comunal Puerto Saavedra* (2006/2010).
- **Municipalidad de Traiguén**, *Plan de Desarrollo Comunal Traiguén* (2005/2009).
- **Municipalidad de Teodoro Schmidt**, *Plan de Desarrollo Comunal Teodoro Schmidt* (2006/2011).
- **Municipalidad de Temuco**, *Plan de Desarrollo Comunal Temuco* (2006/2010).
- **Municipalidad de Toltén**, *Plan de Desarrollo Comunal Toltén* (2005/2015).
- **Municipalidad de Victoria**, *Plan de Desarrollo Comunal Victoria* (2004/2014).
- **Municipalidad de Vilcún**, *Plan de Desarrollo Comunal Vilcún* (2005/2008).

- **Municipalidad de Villarrica**, *Plan de Desarrollo Comunal Villarrica* (2005/2009).
- **Programa Ciudadanía y Gestión Local**, 2003. *Caminos de innovación en ciudadanía III: Resumen de las 30 experiencias finalistas del III ciclo de premiación del Programa Ciudadanía y Gestión Local*. Documento de Trabajo N° 11, Santiago, en: <http://www.ciudadania.uchile.cl/docs/caminosIIIInuevo.doc>
- **Sánchez, H.**, 2008. *Atención primaria y promoción de salud: desafíos del modelo de atención de salud familiar y comunitario*, en www.redsalud.gov.cl/archivos/alimentosynutricion/ego/eeps_hugo_sanchez.ppt
- **SUBDERE**, 2006. *Instrumentos legales de participación en el nivel comunal*.
- **SUBDERE (s/f)**. Programa de trabajo en fomento a la participación ciudadana, <http://www.subdere.gov.cl/1510/article-69672.html>.
- **Ziccardi, A.**, coordinador, 2004. *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. México, IIS-UNAM, COMECOSO, INDESOL.

www.bcn.cl

www.chilediverso.cl

www.subdere.cl

El rol de la información en la educación: cartillas de información sobre indicadores de resultados educativos de establecimientos educacionales subvencionados a padres y apoderados¹

FRANCISCO GALLEGO

Académico Instituto de Economía UC

CATALINA CORTÉS

Académica Escuela de Diseño UC

FRANCISCO LAGOS

Investigador Programa de Políticas Públicas UC

Yael STEKEL

Investigadora Programa de Políticas Públicas UC

Resumen

Esta propuesta de política pública presenta el desarrollo de cartillas de información sobre resultados educativos para entregar a padres y apoderados de alumnos del sistema de educación subvencionada chilena. De esta manera se busca facilitar la toma de decisiones que éstos tienen que realizar al momento de elegir en qué colegio matricularán a sus hijos, al mismo tiempo que aportar información relevante a los padres y apoderados al momento de eva-

¹ Agradecemos los comentarios y sugerencias de los asistentes a tres talleres en que se discutió en detalle la investigación y resultados preliminares de este proyecto en particular, a Paulina Aranda, Harald Beyer y Juan Bravo; la excelente ayuda de investigación prestada por Gonzalo Aguirre, Carlos Alvarado y Bárbara Lobos; los comentarios escritos de Ignacio Irrarrázaval, Elena Puga y Paula Baeza Quintana a versiones previas de este trabajo; la ayuda de Pilar Opazo de INFOCAP, Jorge Atria de Un Techo para Chile, José Pedro Undurraga de la CORESAM de Puente Alto y Fernando Echeverría de la CORESAM de Conchalí para la realización de diferentes grupos focales y aplicación de encuestas; el financiamiento del Concurso de Políticas Públicas de la UC y de Proyecto de Investigación del Concurso Especial de Investigación en Educación 2007 de la VRAID-UC. Cortés, Gallego, Lagos y Stekel (2008) presentan una versión expandida de este trabajo. Mantenemos el monopolio de los errores, omisiones y opiniones presentadas en este trabajo.

luar los establecimientos educativos en que sus hijos ya están matriculados. Las cartillas se dirigen tanto a padres de alumnos que ya se encuentran en colegios, como a padres de alumnos que están por entrar a educación básica o secundaria, lo que corresponde a una innovación central de esta propuesta respecto de la situación actual. El desarrollo y diseño de las cartillas recoge de modo explícito investigación en terreno con padres y apoderados de niños en vulnerabilidad social de modo de entregar información simple y entendible por aquellos agentes con más altos costos de procesamiento. Esta cartilla es consistente con iniciativas legales recientes (como el proyecto de Ley General de Educación, de Superintendencia de Educación y la Subvención Preferencial) que buscan entregar información de modo explícito a los padres y apoderados sobre los resultados académicos de sus hijos. Esto tiene una importancia clave en al menos dos dimensiones. Por un lado, en un sistema de subvención a la demanda donde los padres tienen un rol importante en la elección del colegio de sus hijos y, por otro lado, como una manera simple de entregar mecanismos de voz y salida para que los padres se puedan involucrar de modo informado.

Antecedentes

La disponibilidad de información tiene una importancia clave en dos dimensiones, al menos, por un lado en un sistema de subvención a la demanda donde los padres tienen un rol importante en la elección del colegio de sus hijos y, por otro lado, como una manera simple de entregar mecanismos de voz en los colegios para que los padres se puedan involucrar de modo informado.

El tema de la existencia de información sobre resultados educativos de los colegios, está en el centro tanto de la investigación académica reciente sobre los determinantes de la elección de colegios por parte de los padres, como de la evaluación de políticas públicas para potenciar los efectos de sistemas de libre elección educativa en la calidad de la educación. Lo anterior, dada la importancia fundamental de la elección de escuelas por parte de los padres en un sistema descentralizado de educación y de libre elección de escuelas. Gallego y Sapelli (2007) plantean que un sistema de libre elección tendrá impactos significativos en la calidad de la educación, sólo si es que los padres consideren esta variable (calidad educativa) al elegir entre escuelas. De ese modo, se generarían incentivos a la competencia y así los colegios con peores resultados educativos se sentirían presionados a hacerlo mejor. En esta dimensión la entrega de información es un elemento central para permitir la comparación entre oferentes.

Así entonces, el objetivo general de la propuesta es diseñar mecanismos concretos de entrega de información uniforme a padres y apoderados sobre indicadores de resultados de los establecimientos educacionales. En parti-

cular, nos centramos en la entrega de resultados comparativos en pruebas estandarizadas tipo SIMCE.²

1. Evidencia nacional e internacional

La evidencia nacional e internacional sobre los determinantes de elección de colegios, apunta a que los padres consideran una serie de atributos al momento de la elección de los colegios, entre ellos, la calidad de los colegios medida a través de pruebas estandarizadas, la distancia, la composición de los pares y otros elementos relacionados con aspectos no-cognitivos como la disciplina o la enseñanza de valores religiosos³.

Existe una incipiente literatura que estudia el tema en el caso de Chile. Uno de los primeros trabajos que estudia este tema es Sapelli y Torche (2001). Estos autores muestran que aumentos en la calidad de los colegios municipales en una comuna, bajan la probabilidad que los padres elijan un colegio particular subvencionado. Luego, el trabajo de Elacqua *et al.* (2006) utiliza una encuesta aplicada a padres para entender las motivaciones de ellos para elegir entre colegios. Los autores sugieren que los padres tienden a ponderar más características relacionadas con los pares, que a mirar la calidad, tanto al construir los conjuntos de colegios que consideran, como al elegir finalmente el colegio. Gallego y Hernando (2008b) utilizan un método econométrico aplicado por otros estudios, para analizar cómo las características del colegio y de los padres, afectan sus propias decisiones de elección de colegios. Los autores concluyen que los padres consideran una serie de atributos a la hora de elegir entre colegios: calidad medida por el SIMCE, ubicación, composición socioeconómica, costo monetario, características de los pares (medidas por el nivel de ingreso de los padres). Más aún, los autores encuentran que los padres parecen valorar significativamente dos atributos: la calidad y cercanía. Interesantemente, los resultados apuntan a que la valoración por la calidad (o la ubicación) aumenta (o disminuye) a medida que aumenta el ingreso y la educación de los padres. Esta evidencia para Chile es consistente con la evidencia internacional⁴.

Gallego y Hernando (2008a) presentan estimaciones que muestran que la probabilidad de que un niño se mueva a otra comuna, depende positivamente

2 Ciertamente no creemos que la prueba SIMCE sea el único indicador de calidad educacional relevante para los padres, pero la elección del SIMCE se relaciona con diferentes razones, siendo las más importantes que: (i) el SIMCE es el único indicador objetivo de aprendizaje de los niños existente y presenta, en general, bajos niveles de conocimiento, (ii) mucha evidencia internacional sugiere que este tipo de indicadores está correlacionado fuertemente con resultados finales relacionados con el ingreso de las personas y la posibilidad de continuar estudios superiores (entre otros), (iii) parte de la investigación sobre mecanismos eficientes de entrega de información sugiere que se debe priorizar la entrega de poca información y de un modo simple para maximizar la posibilidad que los usuarios entiendan y procesen de modo adecuado la información.

3 Ver Gallego y Hernando, 2008 a y 2008 b para una detallada revisión de la literatura internacional.

4 Ver Hasting *et al.* (2005) para Carolina del Norte y Bayer *et al.* (2005) para San Francisco.

de la diferencia entre el puntaje SIMCE promedio de la comuna de destino y de origen, y negativamente de la diferencia de varianzas, a la vez que niños provenientes de niveles socioeconómicos más altos tienden a migrar más fuertemente entre comunas. Estos autores además encuentran que los resultados reportados son más decisivos en zonas urbanas con mayor competencia entre colegios, como es esperable. Finalmente, Chumacero *et al.* (2008) presentan resultados consistentes con los de Gallego y Hernando (2008b), usando una metodología estadística diferente e información proveniente de la base de datos CASEN, en cuanto a que la calidad de los colegios es un atributo valorado por los padres a la hora de elegir colegio. De modo interesante, al incluir información de alumnos de todos los cursos de la educación básica y media, estos autores encuentran que a mayor edad los niños viajan distancias mucho mayores, como es esperable.

Estos estudios no consideran el potencial rol que puede jugar la entrega de información en las decisiones documentadas. Por ejemplo, los costos de conseguir e interpretar información pueden explicar el efecto diferenciado que tiene la calidad de la educación en las decisiones de padres de menor educación, *vis a vis*, padres más educados. Este tema es particularmente relevante, ya que la evidencia existente para Chile sugiere que sólo un porcentaje menor de los hogares conoce indicadores de resultados educativos de los colegios y que estos problemas de información son más importantes entre los padres de menor nivel socioeconómico (ver Tabla 1 y Gráfico 1 y discusión en la sección siguiente).

Interesantemente, existe evidencia para Estados Unidos (por ejemplo, Hastings *et al.*, 2007 o Hastings y Weinstein, 2008) que demuestra que medidas simples como hacer llegar a los padres información respecto de proveedores alternativos (por ejemplo, colegios cercanos con buenos resultados en pruebas), parecen tener efectos positivos importantes en la calidad de las decisiones de los padres, especialmente para aquellos de ingresos más bajos. Estos estudios, de hecho, sirven de inspiración a nuestro proyecto. Los autores entregan reportes de información simplificada a los padres sobre resultados académicos de colegios a un grupo de tratamiento elegido de forma aleatoria y luego comparan sus decisiones de elección de colegios —en el contexto de un conjunto de postulaciones en la lotería del distrito de Charlotte-Mecklenburg en Carolina del Norte (EEUU). Los resultados sugieren que los padres del grupo de tratamiento aumentaron de modo significativo la calidad del colegio elegido (el impacto es tan grande que es equivalente a que estos padres doblaran sus preferencias por calidad, *vis a vis*, otras dimensiones). La evidencia también sugiere que los efectos son significativamente más grandes para familias de nivel socioeconómico bajo, ya que los efectos positivos de esta intervención parecen centrarse en la baja en los costos de adquirir y procesar información.

En paralelo, el trabajo de Banerjee *et al.* (2007, 2008) documenta la implementación de un experimento de gran escala en una serie de villas en India, en la cual se aplican una serie de tratamientos relacionados con la potenciación de la participación de los ciudadanos en comités relacionados con la mejora de educación en India. En uno de los tratamientos, se entrega información a los ciudadanos respecto de resultados educativos, con la expectativa de potenciar el uso de mecanismos de voz por parte de los ciudadanos. Los resultados sugieren que la entrega de información, de hecho, no aumenta la participación de los ciudadanos en estos comités ni tiene efectos significativos en resultados educativos. Cabe mencionar que estos experimentos se producen en un contexto en que los padres no tienen opción de elegir colegios (o ejercer mecanismos de salida, usando la argumentación de Hirshmann, 1970).

Finalmente, Nguyen (2008) estudia cómo la entrega de información respecto de los beneficios de la educación, afecta las propias decisiones de educarse por parte de los niños en Madagascar y evalúa si la entrega de cartolas de información y la realización de charlas aumenta la participación de los alumnos. Sus resultados implican que la entrega de información escrita simple, mejora la asistencia de los alumnos y sus resultados en pruebas. Las charlas de estudiantes exitosos sólo impactan de modo positivo cuando quienes la realizan son estudiantes pobres y por tanto más cercanos a los asistentes.

La importancia de la entrega de información a los padres se relaciona con otra línea de investigación, que estudia cómo los detalles de la implementación de políticas públicas enfocadas a grupos vulnerables son muy importantes a la hora de explicar el éxito de estos programas. Al respecto, Bertrand *et al.* (2006) analizan la incapacidad de los programas de asistencia social en USA para llegar a sus beneficiarios. Por ejemplo, la tasa de participación en programas de entrega de beneficios en efectivo de seguridad social, llega a cerca de 50%. Estos autores argumentan que esta tasa de participación tan baja se deriva en parte de los altísimos costos de postulación que los usuarios enfrentan. La implicancia de esta literatura para nuestro trabajo es que el modo como se entrega la información determina la efectividad de las políticas públicas y, por tanto, en este caso, es muy importante el desarrollo y la prueba de modos de información diferentes y especialmente diseñados en términos de lenguaje, formato y accesibilidad para familias de nivel socioeconómico bajo.⁵ En suma, esta propuesta está motivada y apoyada por un

5 Es interesante destacar que la idea de entregar información simple y uniforme está presente de hecho en otras áreas de la discusión de políticas públicas en Chile. Por ejemplo, el trabajo de Fajnzylber *et al.* (2008) evalúa la entrega de información a los cotizantes de AFPs en Chile respecto de los efectos de sus decisiones de cotización y ahorro en sus pensiones usando una Proyección Personalizada de Fondos que se entrega a través de una cartilla simple. Los autores explotan el hecho que algunos cotizantes no recibieron la cartilla por errores en la dirección y encuentran que la recepción de la cartilla aumenta la probabilidad de ahorrar voluntariamente en los grupos etéreos en los que ex ante se esperaba tuvieran mayores efectos.

conjunto de trabajos que estudian, no sólo el rol de la entrega de información sobre resultados educativos, sino que también, sobre la manera más eficiente de comunicar esa información a los destinatarios finales.

2. Diagnóstico de la situación actual y presentación del problema de estudio

En la actualidad existe un sistema de información de resultados de la prueba SIMCE que se basa en (i) La entrega de un Informe de Padres y Apoderados (IPA) a los padres de los niños que rinden la prueba SIMCE y (ii) Un sistema de información pública basado en publicaciones de resultados de las pruebas y una página web que presenta información detallada por colegio. Respecto del primer punto, el sistema funciona de modo tal que el Ministerio de Educación (MINEDUC) envía los IPAs a los colegios y éstos son responsables de la entrega de información a los padres. Hasta este momento no existen evaluaciones públicas sistemáticas del IPA respecto tanto de la entrega de información, como de cuánto afecta dicha información al rendimiento educativo y las decisiones de actores del ámbito educacional. Sin embargo, alguna información disponible permite realizar una primera evaluación de la disposición de información general de los resultados del SIMCE y también realizar una evaluación por nivel socioeconómico de los estudiantes y sus familias.

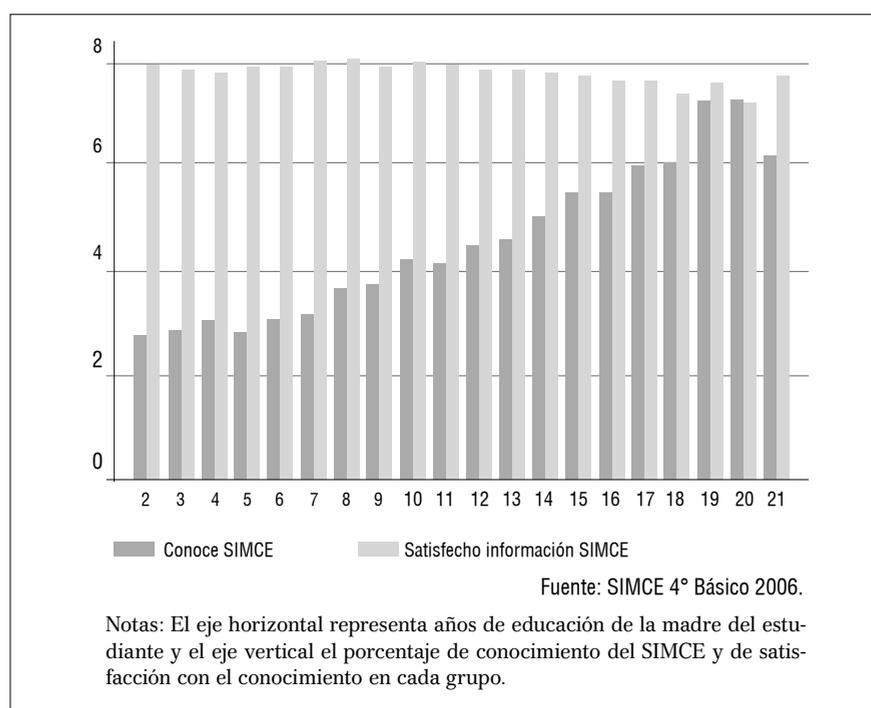
TABLA 1 **Conocimiento de los padres sobre resultados SIMCE por quintil de ingreso**

Dependencia	Conocimiento Resultados SIMCE	Quintil Autónomo Nacional					
		I	II	III	IV	V	Total
Municipal	Si conoce	27,8	32,5	32,9	40,8	37,3	31,6
	No conoce	72,2	67,5	67,1	59,2	62,7	68,4
	Total	100	100	100	100	100	100
Particular subvencionado	Si conoce	33,2	41,3	44,4	51,2	48,5	43
	No conoce	65,6	57,5	55	48,1	50,4	56,1
	Total	100	100	100	100	100	100
Particular no subvencionado	Si conoce	22,2	41,1	29,4	57,5	62	58,1
	No conoce	77,8	58,9	70,6	42,5	38	41,9
	Total	100	100	100	100	100	100
Total	Si conoce	29,5	35,9	38,8	47,6	51,2	37,8
	No conoce	70,2	63,6	60,9	52	48,3	61,8
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: CASEN 2006

La Tabla 1 y Gráfico 1 documentan la falta de información que los padres dicen tener respecto de los resultados de las pruebas SIMCE.⁶ Esta evidencia apunta además a que existe una fuerte gradiente socioeconómica, en la cual hogares y padres de nivel socioeconómico más bajo tienden a conocer menos el SIMCE. Asimismo, la evidencia presentada en la encuesta SIMCE 2006 sugiere que esta gradiente socioeconómica no aparece cuando se pregunta por el grado de satisfacción que se tiene con el conocimiento de los resultados del SIMCE.

GRÁFICO 1 **Conocimiento y satisfacción SIMCE por educación de la madre**



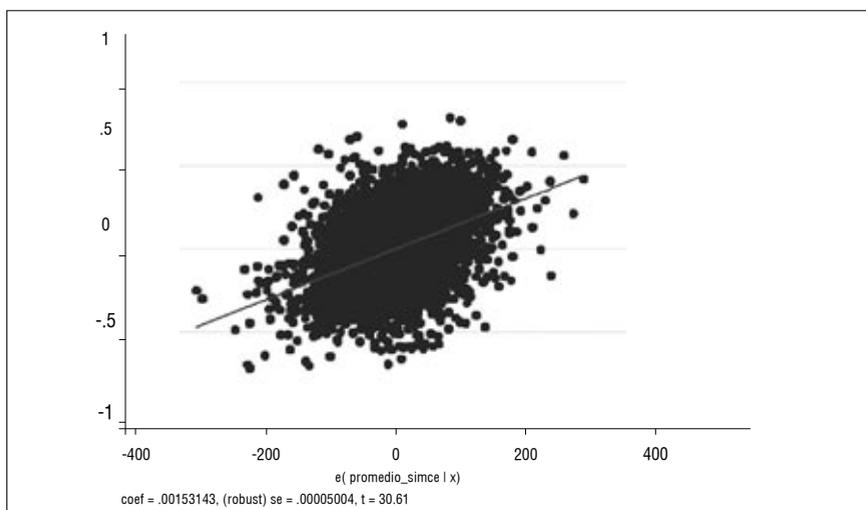
Una manera adicional de estudiar los determinantes de la posibilidad de conocer el SIMCE es calcular la correlación entre el porcentaje de padres que dice conocer el SIMCE y los resultados de esta prueba por colegio. Utilizamos los resultados para cuarto básico del año 2006. El Gráfico 2 presenta estos datos luego de corregir el grado de conocimiento del SIMCE por características socioeconómicas de los alumnos (o sea diferencias en educación

⁶ Se utilizan dos fuentes alternativas: la encuesta CASEN 2006 y la encuesta a padres y apoderados del SIMCE 2006.

del padre, de la madre, ingreso y vulnerabilidad). Los resultados implican que, justamente, en los colegios con peores puntajes, los padres tienen menos información sobre el SIMCE, siendo que uno de sus objetivos es informar a los padres acerca de los resultados de sus hijos. Esto es esperable, ya que la entrega del IPA depende de la decisión del colegio y es bastante obvio que colegios de peor desempeño tienen pocos incentivos a entregar un informe negativo de su desempeño.

En el Gráfico 3 presentamos un ejercicio adicional en el que estudiamos el grado de satisfacción con la información del SIMCE y lo correlacionamos con el conocimiento del SIMCE a nivel de establecimiento y con los resultados, nuevamente, luego de eliminar diferencias asociadas a características socioeconómicas de los alumnos y sus familias. Los resultados apuntan a que a mayor conocimiento del SIMCE existe mayor satisfacción con el grado de conocimiento del mismo, a la vez que colegios donde existen mejores resultados existe mayor satisfacción. Esta evidencia refuerza los resultados previos y la motivación de este proyecto: los padres demandan más información (a mayor información más satisfacción con el conocimiento del SIMCE) y los padres de colegios con peores rendimientos en el SIMCE están menos satisfechos con la información.⁷

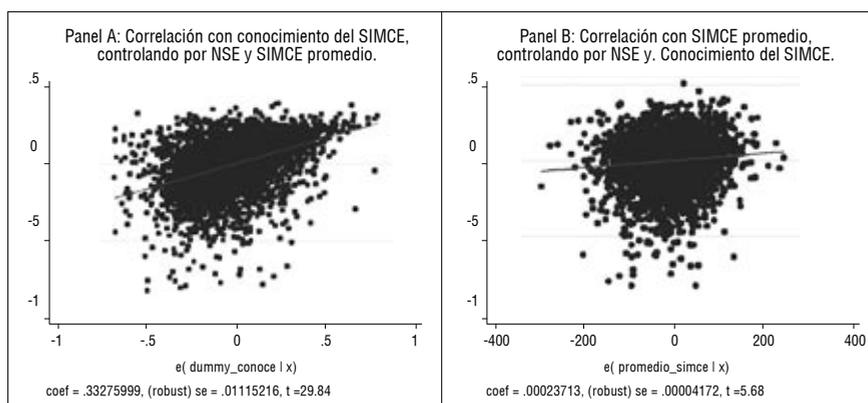
GRÁFICO 2 Correlación parcial entre conocimiento y resultados del SIMCE



Fuente: Elaboración propia.

⁷ Los resultados de la encuesta CEP de diciembre de 2006, avalan esta afirmación respecto de la demanda insatisfecha por información de los padres: mientras el 91% de los padres afirma que “le gustaría recibir información detallada de los resultados de la prueba SIMCE para saber cómo le fue a la escuela, liceo o colegio de sus hijos en relación con otros establecimientos”, sólo un 55% dice tener información respecto de los resultados de la última prueba SIMCE.

GRÁFICO 3 **Correlaciones parciales con satisfacción por conocimiento de resultados del SIMCE**



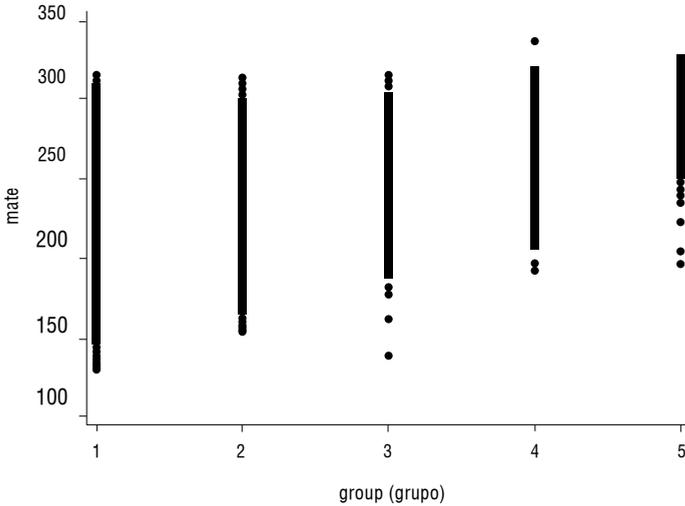
Fuente: Elaboración propia.

La situación de acceso a información diferenciada por nivel socioeconómico se hace más importante cuando se analiza la evidencia sobre la dispersión de los resultados de la prueba SIMCE, por grupo socioeconómico de los colegios. El Gráfico 4 presenta este resultado para el SIMCE de matemáticas de cuarto básico del 2006.⁸ Como se observa, la dispersión de resultados del SIMCE es, de hecho, mayor en los grupos socioeconómicos más vulnerables (1 y 2 en el Gráfico 4).

Otro modo de mirar esta misma regularidad es calcular la diferencia máxima a nivel comunal entre los resultados del mejor colegio y del peor colegio de la comuna para ese mismo año y prueba. Los resultados indican que el promedio a nivel nacional de esta diferencia para el grupo más vulnerable, es de hecho igual a 54 puntos (o sea más de una desviación estándar en los resultados de esa prueba). En suma, esta evidencia sugiere que no sólo existen diferencias de información por grupos socioeconómicos, sino que esa información podría ser más valiosa en los mercados que atienden a los grupos vulnerables.⁹

8 Agradecemos a Harald Beyer por llamarnos la atención sobre este punto.

9 De hecho, desde un punto de vista conceptual, la mayor dispersión de resultados puede ser una consecuencia de la mayor ausencia de información en esos mercados. La ausencia de información justamente puede permitir que proveedores de baja calidad sigan existiendo.

GRÁFICO 4 **Dispersión de resultados en SIMCE por grupo socioeconómico**

Fuente: Elaboración propia.

La situación descrita en esta sección ha sido reconocida en la discusión de políticas y en iniciativas legislativas en discusión o recientemente aprobadas, como se verá en la sección de análisis de factibilidad legal de la propuesta. Así, esta propuesta se enmarca en el nuevo énfasis de aseguramiento de calidad de la educación y el rol de la información en dicho contexto. Cabe destacar, que la relevancia que tiene esta propuesta en contextos de vulnerabilidad social y pobreza, donde la investigación sugiere que la entrega de información apoya de manera determinante la toma de decisiones de padres y apoderados sobre los establecimientos educativos en que matriculan y/o mantienen a sus hijos, produciéndose efectos relevantes a nivel de la calidad de educación a la que aspiran los niños y jóvenes.

Propuesta

En este contexto, el objetivo general del desarrollo de la propuesta ha sido diseñar mecanismos concretos de entrega de información uniforme a padres y apoderados sobre indicadores de resultados de la educación de los establecimientos educacionales subvencionados.

En términos concretos, la propuesta incluye dos elementos fundamentales:¹⁰

- i. El diseño de cartillas de resultados educativos, diferenciadas según si los padres tienen:
 - Estudiantes en colegios, donde la cartilla sirve para evaluar el establecimiento y/o para cambiar al hijo de establecimiento.
 - Estudiantes por ingresar al sistema educativo, donde la cartilla sirve para elegir el establecimiento educativo en el cual los padres matricularán a su hijo.
- ii. Elementos relacionados con la operación y la implementación de (i).

Por otro lado, cabe señalar que si bien la propuesta completa incluye todos los establecimientos educativos que reciben subvención estatal, el desarrollo que aquí presentamos, en términos de testeo de las diferentes formas de presentar la información y de distintos tipos de cartillas, fue llevado a cabo de manera fundamental con grupos de padres en situación de pobreza. Esto, por cuanto, por un lado, los beneficios de un sistema de entrega de información a padres se espera sean mayores, a partir de la evidencia disponible, a medida que aumenta la vulnerabilidad social de las familias, como por otro lado, la evidencia sugiere que justamente son estos sectores los que tienen mayores deficiencias de disponibilidad de información y problemas para procesarla.

1. Metodología de diseño de la propuesta

Para el diseño de la cartilla se considera una metodología que contempló las siguientes etapas:

- i. Determinar información relevante a incorporar en la cartilla.
- ii. Determinar estructura gráfica a utilizar en el diseño de la cartilla de información.
- iii. Generar cartillas de información para padres.
- iv. Desarrollo final de cartilla de información a padres.

En Cortés *et al.* (2008) se especifican los elementos principales de la metodología implementada. En esta versión resumida sólo presentamos los resultados principales obtenidos de las distintas rondas de testeo. Como se verá, el desarrollo de dichas rondas de testeo tuvo implicancias directas no

¹⁰ Si bien una propuesta completa incluiría el desarrollo de un sistema de entrega de información constituido por cartillas de resultados educativos de los establecimientos, información pública en colegios, e informes detallados sobre establecimientos disponibles en lugares públicos e Internet, el presente trabajo desarrolla de manera fundamental el primer tipo de mecanismo de entrega de información, esto es, las cartillas sobre resultados educativos de los establecimientos educativos.

sólo en términos de la estructura gráfica de las cartillas, sino también en términos del tipo y cantidad de información a incorporar en éstas.

1.1 Sistema de testeo de diseño de cartillas

Para elaborar una metodología de trabajo respecto del diseño de la cartilla, se consultaron estudios de casos desarrollados por el Communication Research Institute de Australia (CRI), dirigido por el profesor David Sless. A partir de los trabajos de Sless, se concluye que el diseño de información interviene de manera sutil, pero significativa en la comprensión de los usuarios respecto de la información, aportando modificaciones que inciden de manera real (demostrable con las pruebas y testeos realizados) en la comprensión del contenido que representan.

Particularmente para este proyecto, se tomó el sistema de diseño basado en testeo y control constante propuesto y usado con éxito por el CRI en numerosos casos de estudio y se realizaron tres rondas de testeo:

- Primera ronda: testeo de diferentes formas de presentar información.
- Segunda ronda: testeo de atributos de una cartilla de información.
- Tercera ronda: testeo de dos tipos de cartillas.

Se presentan a continuación algunas características generales de los grupos con los que se trabajó en el desarrollo de cada una de las rondas de testeo, así como los principales resultados de estas distintas rondas.

1.2 Resultados del testeo de la información de las cartillas

• Primera ronda

Ante el desafío de diseñar una cartilla que cumpla con el objetivo de presentar información clara para padres y apoderados, se planteó un sistema de cuestionarios conducentes a verificar el nivel de comprensión, por parte del usuario, de distintas herramientas gráficas de diseño de información. Dado que la información final que contendrá la cartilla se concluye en base a la suma de múltiples factores que se van articulando a lo largo de la investigación, se decidió comenzar por testear distintos tipos de información y medios de representarla. Es importante señalar, que los cuestionarios buscan analizar aspectos de legibilidad, complejidad y redundancia, entre otros. Por lo tanto, las conclusiones que se obtienen en esta etapa no se traducen necesariamente de manera literal (respecto de su forma) en la propuesta final.

En esta primera ronda de testeo se llevaron a cabo tres grupos focales¹¹ con personas en situación de vulnerabilidad, todos jefes de hogar y con hijos en edad escolar. Las principales conclusiones que se obtienen dicen relación con la cantidad de información que las personas son capaces de procesar. A saber, en la medida que aumenta la cantidad de información disminuye la comprensión que las personas tienen sobre la información presentada. Por otro lado, una segunda conclusión relevante de esta primera ronda de testeo, dice relación con la interpretación del color. Esto es, en la medida que las figuras incluyen colores distintos y gamas de colores diferentes, la comprensión de las personas aumenta.

• Segunda ronda

En la segunda ronda de testeo se llevaron a cabo dos grupos focales¹² con personas en situación de vulnerabilidad, todos jefes de hogar y con hijos en edad escolar. En este segundo testeo interesaba entender si la representación que se le da a la información real se comprende o no. Esto, a fin de observar el modo como la información se vincula entre sí, y determinar si efectivamente la información presentada se entiende mejor en su contexto. En este sentido, se presentó a las personas las dos hojas iniciales del instrumento y, tras un tiempo de exposición, se aplicó un cuestionario en donde se pregunta por la misma información presentada en la cartilla.

Interesantemente, los resultados de esta segunda ronda de testeo muestran que no sólo la forma de presentar la información incide de manera determinante sobre la comprensión de la misma, sino también, que la cantidad de información a la que se expone a las personas determina la comprensión de los mensajes incluidos en la cartilla.

• Tercera ronda

Para la tercera ronda de testeo se diseñaron tres tipos de cartilla, considerando dos alternativas para cada una de ellas. Se testearon entonces en esta tercera ronda:

- Cartilla Tipo 1: dirigida a padres cuyos hijos están entrando al sistema escolar.
- Cartilla Tipo 2: orientada a los padres cuyos hijos entran a la educación media.

11 Dos de los grupos focales fueron desarrollados en INFOCAP (Universidad del Trabajador), sede Santiago. Un tercer grupo focal fue desarrollado con personas que viven en uno de los campamentos de la comuna de Huechuraba. El total de personas incluidas en estos grupos focales fue de treinta y cinco personas.

12 Los dos grupos focales fueron llevados a cabo con madres de dos escuelas básicas de la comuna de Conchalí, con un total de veinticinco participantes.

- Cartilla Tipo 3: individual para cada colegio, orientada a la evaluación de la escuela por parte de los padres.

Los diseños desarrollados tienen las siguientes características:

- **Formato apaisado:** El diseño A se propone en un formato de hoja carta apaisada impresa por tiro y retiro. Se considera la impresión a tres colores usando como referencia de código cromático el rojo y el verde. Esto con el fin de testear si dicha asignación de color representa un beneficio al momento de interpretar la información. Esta cartilla está basada en la comprensión del contenido y por lo tanto, no contiene elementos persuasivos que puedan distraer, como por ejemplo, el uso de fotografías alusivas o elementos decorativos. Además no contiene el factor de la secuencia (por ser una sola hoja), lo que evita interpretaciones personales acerca del orden de lectura.
- **Formato díptico:** El diseño B se propone en un formato de díptico de 14 x 21,5 cms. En este caso se usaron dos colores (negro + un color). La intención es testear si los tonos de un mismo color pueden ser interpretados (por su intensidad), con un fin cuantitativo. Además se usan fotografías de niños para contextualizar el tema y hacerlo más cercano al lector.

Así, se tuvieron en total seis cartillas i) Tipo 1, Formato apaisado; ii) Tipo 1, Formato díptico; iii) Tipo 2, Formato apaisado; iv) Tipo 2, Formato díptico; v) Tipo 3, Formato apaisado; vi) Tipo 3, Formato díptico. Se definieron siete formas distintas de cuestionarios a aplicar en la tercera ronda de testeo (A, B, C, D, E, F, G). A cada forma del cuestionario correspondía un tipo de cartilla.

La intención de probar la recepción de estos dos tipos de diseño (formas A y B), permitió definir temas de lenguaje gráfico y color. Estos además se relacionan directamente con los costos de impresión de las cartillas. Es importante saber también si la información presentada de manera más árida, es comprendida mejor que la que contiene elementos anexos como fotografías de contexto. Acerca de la manera de mostrar la información, se optó por el uso de tablas, porque según los testeos anteriores, los usuarios manifestaron sentirse más cómodos con este tipo de representaciones (siempre y cuando no se necesite interpretar los datos o combinarlos entre sí para obtener resultados).

La elección de los medios gráficos de representación está estrictamente ligada al tipo de información que muestran. Por lo tanto, aunque algunos de los ejemplos testeados demostraron ser comprendidos fácilmente por los usuarios, no corresponde su uso, ya que no concuerda con la información

que se decidió presentar. Los recursos también se contemplaron en cuanto al espacio disponible en el formato, lo cual es muy relevante para el costo de producción de las cartillas. Se optó por la representación más clara y acorde a la cantidad de información que contiene.

En esta tercera ronda de testeo se aplicaron 180 encuestas a personas que se encontraban en las salas de espera de consultorios de Puente Alto y Conchalí. Del total de encuestas aplicadas el 54,4% (N = 98) se aplicó en Puente Alto, mientras el 45,6% (N = 82) se aplicó en Conchalí.¹³ Ahora bien, los objetivos principales de esta tercera ronda de testeo fueron: i) Observar el nivel de comprensión de la información contenida en las cartillas; ii) Conocer el comportamiento de elección de establecimientos escolares por parte de los padres cuando se les presenta información comparativa de establecimientos escolares de una misma comuna; y, iii) Comparar los dos formatos de diseño utilizados. Dadas las limitaciones de espacio de este informe se reseñan a continuación algunos de los resultados principales de esta tercera ronda de testeo.

En relación al primer objetivo de esta ronda de testeo, en términos generales, los niveles de comprensión de la información contenida en las cartillas, en términos de respuestas acertadas, van desde el 49% al 68% de los encuestados. Esto es, cerca del 58% de los encuestados en los distintos casos pudo responder de manera adecuada la pregunta que se le hacía. Si bien para efectos del análisis de las cartillas y de los niveles de comprensión de la información esta es una cifra moderadamente alta,¹⁴ resulta importante destacar el hecho de que las respuestas del otro grupo de encuestados tienden a dividirse entre las distintas alternativas presentadas, no alcanzando ninguna de ellas más del 10% de respuestas. Las confusiones que presentan las personas al momento de responder no podrían ser atribuidas necesariamente al modo en que se presenta la información, sino más bien a errores de comprensión de las personas en cada uno de los casos particulares. Además, cuando en uno de los cuestionarios se pidió que se evaluara si un colegio era malo o regular, si es que estaba bajo el promedio de la muestra, más de un 85% de los encuestados da un resultado “correcto”.

13 Algunas de las características demográficas principales de la muestra son: i) la muestra está constituida por 144 mujeres (82,3%) y por treinta y un hombres (17,7%); ii) promedio de edad de los encuestados es de 34,6 años; iii) la escolaridad promedio de los encuestados es de 11,5 años de escolaridad; iv) el 89,1% de los encuestados tiene hijos. La disposición a pagar es \$12.570 en promedio, que se contrastan con los \$19.860 (en pesos de julio del 2008) que se presentan en la Encuesta CEP de julio de 2006.

14 No es fácil construir un punto de comparación a estos resultados. Hasta nuestro conocimiento no hay evaluaciones similares. Por ello es que nos centramos en la comparación entre alternativas de diseño.

En relación al segundo objetivo del testeo, interesa presentar aquí las respuestas que se consideraron como “buenas” o “coherentes”. Se consideraron como respuestas “buenas” o “coherentes” aquellas respuestas en que los encuestados escogieron, dentro de todos los colegios de la comuna, aquellos colegios que tenían más altos resultados educativos, o bien, aquellos colegios que tenían más altos resultados educativos dentro de un cierto tramo de cobro.

En el caso de los colegios de enseñanza básica, del total de encuestados, un 49,4% eligió uno de los tres colegios que se esperaba escogiesen para considerar la respuesta como coherente. De los restantes encuestados, una confusión común fue escoger el colegio que aparecía primero en la lista del cuestionario (14,8% de los encuestados). Mientras en la cartilla los colegios se presentaron ordenados por puntaje SIMCE, en el cuestionario se presentaron desordenados, lo cual puede explicar en parte el error en la respuesta. El resto de los colegios fue escogido por un porcentaje de encuestados que en promedio no supera el 1,5% en cada caso. En el caso de los colegios de enseñanza media, del total de encuestados, un 70,1% escogió uno de los cuatro colegios que se esperaba escogiesen para considerar la respuesta como coherente.

Una vez consignadas las respuestas “buenas”, se analizó el tipo de razonamiento que siguieron las personas al momento de contestar. El análisis de las respuestas de los participantes muestra que:

- Elección simple puntaje: El 25% de los encuestados que escogen el mejor colegio de básica y el 29,7% de los encuestados que escogen el mejor colegio de media, hacen una elección simplemente guiados por el resultado educativo. Esto es, escogen el colegio con mejor puntaje y argumentan que la razón es que tiene los mejores resultados.
- Elección simple puntaje-precio: El 33,4% de los encuestados que escogen el mejor colegio de básica y el 41% de los encuestados que escogen el mejor colegio de media, hacen una elección guiados no sólo por el resultado educativo sino también por el precio. Esto es, escogen el colegio con mejor puntaje y argumentan que la razón porque lo escogen es que éste tiene los mejores puntajes, pero es además el que pueden pagar.
- Elección simple puntaje-tipo: El 12,5% de los encuestados que escogen el mejor colegio de básica y el 23,5% de los encuestados que escogen el mejor colegio de media hacen una elección guiados no sólo por el resultado educativo sino también por el tipo de establecimiento. Esto es, escogen el colegio con mejor puntaje y argumentan que la razón porque lo escogen es que éste tiene los mejores puntajes, y además porque es un colegio particular subvencionado.

- Elección compleja puntaje-tipo-precio: el 50% de las personas que eligen el colegio tipificado para esta respuesta dentro del grupo de colegios de enseñanza básica, y el 22,2% de las personas que eligen el colegio tipificado para esta respuesta dentro del grupo de colegios de enseñanza media, argumentan que escogen estos colegios porque son aquellos con mejores resultados educativos dentro de los que pueden pagar, al mismo tiempo que son colegios particulares subvencionados.

Finalmente, en cuanto al tercer objetivo planteado para esta ronda de testeo, esto es, comparar los dos formatos de diseño utilizados, se ven algunos resultados interesantes. Mientras en los cuestionarios E (que compara formato apaisado y díptico de la cartilla 1) y F (que compara formato apaisado y díptico de la cartilla 2), las personas tienden a preferir el diseño en formato díptico (58,1% de los encuestados lo encuentran más agradable y 53,1% lo encuentra más fácil de leer), invariablemente las personas a las que se les entregó el formato apaisado contestaron mejor las respuestas referidas a comprensión del texto. Así, si bien las respuestas acertadas rondan como se ha dicho el 58%, la diferencia entre aquellos que utilizaron la cartilla apaisada versus aquellos que ocuparon la cartilla en formato díptico, es en todos los casos a favor de quienes ocuparon el primer formato de cartilla, con diferencias que van desde 8 puntos porcentuales a 15 puntos porcentuales. Como se verá a continuación, los resultados obtenidos de esta tercera ronda de testeo de las cartillas tienen directa implicancia en la propuesta final desarrollada.

2. Presentación de la propuesta

En concreto presentamos el desarrollo de tres tipos de cartillas de resultados educativos: i) Cartilla comparativa de establecimientos de una comuna orientada a padres cuyos hijos deben ingresar a enseñanza básica; ii) Cartilla comparativa de establecimientos de una comuna orientada a padres cuyos hijos deben ingresar a enseñanza media; y, iii) Cartilla de evaluación de un colegio orientada a padres cuyos hijos ya se encuentran matriculados en un establecimiento educativo. Al mismo tiempo, la propuesta se enfoca en elementos relacionados con la operación e implementación de este sistema de información.

En esta sección se presenta el tipo de información incorporada en las cartillas y la propuesta gráfica de las mismas. Las secciones siguientes de este documento abordan los impactos esperados de la propuesta, la factibilidad económica y la factibilidad legal, y la estrategia de operación e implementación de la propuesta.

2.1 Información incorporada en las cartillas

Uno de los puntos centrales de la presente propuesta dice relación con la información a incorporar en las cartillas de información a padres. A fin de determinar la información relevante a incorporar en la cartilla, se desarrollaron primero dos procesos de investigación, a saber: i) Revisión de literatura nacional e internacional del tema y ii) Investigación de experiencias de *report card* o cartillas de información en estados de Estados Unidos (país en donde mayoritariamente se han desarrollado éstas) y otros países. En concreto, los formatos de cartilla utilizados en Hastings y Weinstein (2008) y Nguyen (2008) comparten un principio común, a saber, presentar información acotada y sencilla. En ambos modelos los investigadores presentaron no más de tres datos a los usuarios, obteniendo impactos significativos en elecciones de colegios del hecho de entregar dicha información a los usuarios. En el caso de Hastings y Weinstein, se presenta: el nombre del establecimiento educativo, el porcentaje de logro de la escuela en una prueba estandarizada, y la probabilidad de un estudiante de quedar seleccionado en la escuela. Nguyen, por su parte, los retornos que recibe una persona a medida que aumentan los años de escolarización.

Una segunda fuente importante para decidir el tipo de información a incorporar en las cartillas se encuentra dada por los grupos focales desarrollados con familias de sectores vulnerables. En estos testeos se confirman los resultados de Gallego y Hernando (2008b), quienes utilizan un método econométrico aplicado por otras investigaciones para estudiar cómo las características del colegio y de los padres afectan sus decisiones de elección de colegios. Los autores concluyen que los padres consideran una serie de atributos a la hora de elegir entre colegios, pero que parecen valorar significativamente dos atributos: la calidad y cercanía. En las conversaciones con grupos de padres de nivel socioeconómico bajo se confirmó que los padres consideran distintos atributos al momento de elegir una escuela. Sin embargo, según los mismos participantes señalaron, la posibilidad real de considerar los resultados educativos de la escuela al momento de ponderar distintos atributos del establecimiento se ve limitada por el hecho de que consideran que la información en esta línea no es de fácil acceso ni comprensión. En esta línea, los participantes argumentaron que, de existir mecanismos simples de recepción de información sobre resultados educativos de las escuelas, claramente introducirían dicho factor en la toma de decisiones. Estas declaraciones se vieron confirmadas luego en el pretesteo de los diferentes tipos de cartillas, donde efectivamente los padres utilizaron la información disponible al momento de simular procesos de elección de establecimientos.

En tercer lugar, un criterio que combina los dos anteriores y que se desprende de las distintas rondas de testeo, dice relación con la cantidad de información que es posible procesar por parte de los padres de sectores vulnerables. A partir de las diferentes rondas de testeo aparece con claridad que a medida que aumenta la cantidad de información expuesta la comprensión por parte de los sujetos disminuye.

Finalmente, un cuarto criterio dice relación con la motivación de la presente propuesta de política pública y, como se verá más adelante, con los objetivos contenidos en los cuerpos legales actualmente en discusión en nuestro país, a saber, que una de las condiciones fundamentales para el mejoramiento de la calidad educativa dice relación con la disponibilidad de información sobre resultados educacionales que obtienen los establecimientos subvencionados, información desde la cual padres y apoderados podrían desarrollar mejores procesos de toma de decisiones, al mismo tiempo que ejercer mecanismos de presión al sistema educativo.

2.2 Propuesta gráfica de cartillas

A partir de las diferentes rondas de testeo llevadas a cabo, se propone finalmente el diseño de cartillas en un formato de hoja carta apaisada impresa por tiro y retiro. Las Figuras 1 a 3, en las páginas siguientes, muestran el diseño final presentado para cada uno de los tres tipos de cartillas considerados en la presente propuesta¹⁵.

¹⁵ En el diseño original las cartillas tienen colores verde y rojo.

FIGURA 1 Cartilla final Tipo 1: Ingreso a enseñanza básica

Cartilla de Apoyo a la Elección de Establecimientos Escolares

Ingreso a Enseñanza Básica

2007
Comuna El Bosque

Todos los padres en Chile tienen el derecho de elegir el establecimiento escolar en que estudian sus hijos.

Esta cartilla, dirigida a padres y apoderados, ha sido diseñada para apoyar esa elección.

En esta cartilla encontrará información sobre todos los colegios de la zona urbana de su comuna.

Para elegir un establecimiento escolar, es bueno fijarse en los resultados SIMCE de ese colegio, pues hablan de la calidad de la educación.

También encontrará en esta cartilla información sobre los costos de los colegios, la ubicación del colegio, y otras características.

NOMBRE COLEGIO	Puntaje SIMCE*	Precio Mensual del Colegio**
Escuela Básica Claudio Matte	288	Entre 5.000 y 10.000
Colegio Nuestra Señora de Guadalupe	282	Entre 25.000 y 30.000
Escuela Básica Teniente Dagoberto Godoy	272	Entre 10.000 y 15.000
Colegio Saint Christian College	272	Entre 10.000 y 15.000
Colegio Los Pensamientos de La Granja	269	Entre 15.000 y 20.000
Colegio San Gregorio de La Salle	267	Entre 15.000 y 20.000
Escuela Básica Estrella de Chile	266	Entre 10.000 y 15.000
Escuela Básica Sanitas	258	No cobra mensualidad
Colegio Christian Garden School	255	Entre 10.000 y 15.000
Escuela Básica San Marcelo Anexo	253	Entre 5.000 y 10.000
Colegio Casa Azul	251	No cobra mensualidad
Escuela Básica Malaquias Concha	243	No cobra mensualidad
Escuela Básica Poeta Oscar Castro Zuniga	240	No cobra mensualidad
Escuela Básica Juan Pablo II	239	Entre 5.000 y 10.000
Colegio Bahía Darwin	238	Entre 5.000 y 10.000
Escuela Básica Benjamín Subercaseaux	234	No cobra mensualidad
Escuela Básica Elliot College	234	No cobra mensualidad
Escuela Básica Proceres de Chile	231	No cobra mensualidad
Escuela Básica Doctor Alejandro del Río	231	No cobra mensualidad
Escuela Básica Municipal La Granja	222	No cobra mensualidad
Liceo Bélgica	222	No cobra mensualidad
Escuela Básica Héroes de Yungay	221	No cobra mensualidad
Escuela Básica Tecno-Sur	221	No cobra mensualidad
Escuela Básica Islas de Chile	221	No cobra mensualidad
Escuela Básica La Araucanía	220	No cobra mensualidad
Colegio Talleres Prevocacionales Hogar de Cristo	219	No cobra mensualidad
Escuela Básica Ventura Maturana Barahona	215	No cobra mensualidad
Escuela Básica Nelquihue	212	Entre 5.000 y 10.000
Escuela Básica El Salvado	206	No cobra mensualidad

* Puntaje promedio de 4° Básico de los años 2002, 2005 y 2006.

** Valores aproximados para el año 2007.

□ Puntajes **SOBRE** el Promedio Nacional.

■ Puntajes **BAJO** el Promedio Nacional.

El Promedio Nacional es de **250 puntos**

El Promedio Nacional es de **250 puntos**

INGRESO A ENSEÑANZA BÁSICA

NOMBRE COLEGIO	Tipo de Colegio	Dirección	Cursos que imparte
Escuela Básica Claudio Matte	Particular Subvencionado	Avenida Central n° 0141	1° a 8° básico
Colegio Nuestra Señora de Guadalupe	Particular Subvencionado	San José de la Estrella 0857	1° básico a 4° medio
Escuela Básica Teniente Dagoberto Godoy	Particular Subvencionado	Sargento Aldea n° 093-018	1° a 8° básico
Colegio Saint Christian College	Particular Subvencionado	Joaquín Edwards Bello n° 10262	1° básico a 4° medio
Colegio Los Pensamientos de La Granja	Particular Subvencionado	Las Parcelas n° 10554	1° básico a 4° medio
Colegio San Gregorio de La Salle	Particular Subvencionado	La Serena n° 8240	1° básico a 4° medio
Escuela Básica Estrella de Chile	Particular Subvencionado	Avenida Illapel n° 7875	1° a 8° básico
Escuela Básica Sanitas	Municipal	Presidente Alessandri n° 0629	1° a 8° básico
Colegio Christian Garden School	Particular Subvencionado	Roberto Humneus n° 0185	1° básico a 4° medio
Escuela Básica San Marcelo Anexo	Particular Subvencionado	Santa Rosa n° 10010	1° a 8° básico
Colegio Casa Azul	Particular Subvencionado	Yungay n° 0641	1° a 8° básico
Escuela Básica Malaquias Concha	Municipal	Quilpué n° 7852	1° a 8° básico
Escuela Básica Poeta Oscar Castro Zúñiga	Municipal	Combarbalá n° 0525	1° a 8° básico
Escuela Básica Juan Pablo II	Particular Subvencionado	Avenida Central n° 381	1° a 8° básico
Colegio Bahía Darwin	Particular Subvencionado	Manuel Rodríguez n° 0545	1° básico a 4° medio
Escuela Básica Benjamín Subercaseaux	Municipal	Benjamín Subercaseaux n° 0169	1° a 8° básico
Escuela Básica Elliot College	Particular Subvencionado	Avenida Osorno n° 0646	1° a 8° básico
Escuela Básica Proceres de Chile	Municipal	Linares n° 0875	1° a 8° básico
Escuela Básica Doctor Alejandro del Río	Municipal	Presidente Alessandri n° 0616	1° a 8° básico
Escuela Básica Municipal La Granja	Municipal	Avenida Tome n° 0142	1° a 8° básico
Liceo Bélgica	Municipal	El Tabo n° 8143	1° básico a 4° medio
Escuela Básica Héroes de Yungay	Municipal	Pasaje las Yucas n° 6590	1° a 8° básico
Escuela Básica Tecno-Sur	Municipal	San Gregorio n° 0140	1° a 8° básico
Escuela Básica Islas de Chile	Municipal	Tricolor n° 0777	1° a 8° básico
Escuela Básica La Araucanía	Municipal	Coronel n° 8166	1° a 8° básico
Colegio Talleres Prevocacionales Hogar de Cristo	Particular Subvencionado	Linares n° 032	1° a 8° básico
Escuela Básica Ventura Maturana Barahona	Municipal	Angol n° 8363	1° a 8° básico
Escuela Básica Neluquihue	Particular Subvencionado	Avenida San Gregorio n° 0810	1° a 8° básico
Escuela Básica El Salvador	Particular Subvencionado	La Serena n° 8283	1° a 8° básico

Puntajes
SOBRE el
Promedio
Nacional

El promedio nacional
es de 250 puntos

Puntajes
BAJO el
Promedio
Nacional

Recuerde:

- Usted tiene el deber de apoyar a su hijo o hija.
- Usted tiene el deber de informarse y evaluar los resultados del colegio.
- Usted tiene el derecho de preguntar y exigir.

250
puntos

FIGURA 2 Cartilla final Tipo 2: Ingreso a enseñanza media

2007

Comuna El Bosque

Cartilla de Apoyo a la Elección de Establecimientos Escolares

Ingreso a Enseñanza Media

Todos los padres en Chile tienen el derecho de elegir el establecimiento escolar en que estudian sus hijos. Esta cartilla, dirigida a padres y apoderados, ha sido diseñada para apoyar esa elección. En esta cartilla encontrará información sobre todos los colegios de la zona urbana de su comuna.

Para elegir un establecimiento escolar, es bueno fijarse en los resultados SIMCE de ese colegio, pues hablan de la calidad de la educación. También encontrará en esta cartilla información sobre los costos de los colegios, la ubicación del colegio, y otras características.

NOMBRE COLEGIO	Puntaje SIMCE*	Precio Mensual del Colegio**
Liceo Liahona	305	Entre 40.000 y 50.000
Colegio Particular Tantauco El Bosque	290	Entre 30.000 y 40.000
Liceo Villa El Sol	286	Entre 20.000 y 25.000
Colegio Polivalente San Agustín de El Bosque	278	Entre 30.000 y 40.000
Liceo Crista Mc Auliffe	248	No cobra mensualidad
Colegio Nuestra Señora María Inmaculada	247	Entre 15.000 y 20.000
Complejo Educacional Stella Maris	242	Entre 15.000 y 20.000
Colegio El Almendro	239	Entre 10.000 y 15.000
Colegio Paul Harris School	231	Entre 25.000 y 30.000
Juan Bautista Durán	225	Entre 10.000 y 15.000
Colegio Santa Lucía	218	5.000 o menos
Centro Educacional Denver Colorado School	218	Entre 10.000 y 15.000
Colegio Comunitario 51	217	Entre 5.000 y 10.000
Colegio Polivalente María Griselda Valle	214	Entre 5.000 y 10.000
Complejo Educacional Particular Las Acacias	213	No cobra mensualidad
Centro Educacional Matías Cousiño	204	No cobra mensualidad
Liceo Juan Gómez Milla	201	No cobra mensualidad

Puntajes **SOBRE** el Promedio Nacional.

Puntajes **BAJO** el Promedio Nacional.

INGRESO A ENSEÑANZA MEDIA

* Puntaje promedio de 2° Medio de los años 2001, 2003 y 2006.

** Valores aproximados para el año 2007.

Para información de otras Comunas, llame gratis al 800-800-800

NOMBRE COLEGIO	Dirección	Tipo de Colegio	Cursos que imparte	Modalidad
Liceo Liahona	Gran Avenida n° 9598	Particular Subvencionado	1° básico a 4° medio	CH
Colegio Particular Tantauco El Bosque	General Tovarías n° 385	Particular Subvencionado	1° básico a 4° medio	CH
Liceo Villa El Sol	Alejandro Guzmán n° 341, 373	Particular Subvencionado	1° básico a 4° medio	CH
Colegio Polivalente San Agustín de El Bosque	Avenida Central n° 555	Particular Subvencionado	1° básico a 4° medio	CH
Liceo Crista Mc Auliffe	Gran Avenida 9730 parac.29	Municipal	7° básico a 4° medio	CH
Colegio Nuestra Señora María Inmaculada	Luis Barros Borgoño n° 92	Particular Subvencionado	1° básico a 4° medio	CH
Complejo Educacional Stella Maris	Jorge Luco n° 247	Particular Subvencionado	1° básico a 4° medio	CH
Colegio El Almendro	General Silva n° 12100	Particular Subvencionado	1° básico a 4° medio	CH
Colegio Paul Harris School	Lo Moreno n° 215	Particular Subvencionado	1° básico a 4° medio	TP + CH
Juan Bautista Durán	Lo Moreno n° 070	Particular Subvencionado	1° básico a 4° medio	CH
Colegio Santa Lucía	Fontecilla 107	Particular Subvencionado	1° básico a 4° medio	CH
Centro Educacional Denver Colorado School	Las Adelfas n° 13084 lo moreno n° 59	Particular Subvencionado	1° básico a 4° medio	TP + CH
Colegio Comunitario 51	Aviadores 997	Particular Subvencionado	1° básico a 4° medio	CH
Colegio Polivalente María Griselda Valle	Lo Martínez n° 923; Los Mimbres n° 11593	Particular Subvencionado	1° básico a 4° medio	CH
Complejo Educacional Particular Las Acacias	Las Esmeraldas n° 11475	Particular Subvencionado	1° básico a 4° medio	CH
Centro Educacional Matías Cousiño	General Koerner n° 286	Municipal	1° básico a 4° medio	CH
Liceo Juan Gómez Milla	Gran Avenida n° 9740 parac.29	Municipal	7° básico a 4° medio	TP + CH

250 puntos

TP = Técnico Profesional
CH = Científico Humanista
TP + CH = Ambas Modalidades

Recuerde:

- Usted tiene el deber de apoyar a su hijo o hija.
- Usted tiene el deber de informarse y evaluar los resultados del colegio.
- Usted tiene el derecho de preguntar y exigir.

Puntajes
BAJO el
Promedio
Nacional

El promedio nacional
es de **250** puntos

Puntajes
SOBRE el
Promedio
Nacional

FIGURA 3 Cartilla final Tipo 3: Evaluación de un establecimiento educativo

Cartilla de Información a Padres y Apoderados

Comuna El BOSQUE

2007
Colegio Bahía Darwin

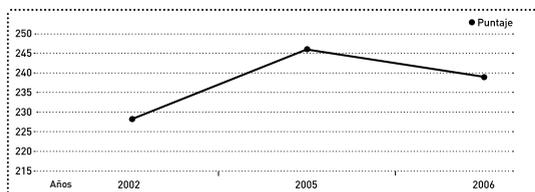
Los padres y apoderados deben preocuparse por la calidad de la educación que reciben sus hijos. Para ello, deben informarse y conocer los resultados que obtiene el colegio en SIMCE. Esta cartilla, dirigida a padres y apoderados, ha sido diseñada para informarlos y apoyarlos en su evaluación.

En esta cartilla encontrará información sobre el colegio al que su hijo(a) asiste. También encontrará información sobre otros colegios de la comuna, para que pueda comparar.

Información SIMCE 2006-2007

RESULTADOS COLEGIO BAHÍA DARWIN	Lenguaje y Comunicación	Educación Matemática
4° Básico 2007	255	223
8° Básico 2007	225	232
2° Medio 2006	215	194

RESULTADOS COLEGIO BAHÍA DARWIN EN EL TIEMPO	Puntaje Promedio SIMCE
4° Básico 2002	228
4° Básico 2005	232
4° Básico 2006	239



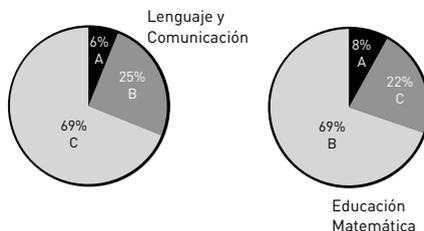
Niveles de Logro 4° Básico 2007

Los Niveles de Logro son niveles de rendimiento que muestran los alumnos y alumnas en las pruebas SIMCE.

Nivel Inicial (C): Los alumnos y las alumnas no han logrado los aprendizajes que se espera de ellos en el nivel intermedio, mostrando conocimientos y habilidades poco consistentes en las materias que se evalúan.

Nivel Intermedio (B): Los alumnos y las alumnas que se encuentran en este nivel demuestran conocimientos y habilidades suficientes en las materias, de acuerdo al nivel de enseñanza en el que se encuentran.

Nivel Avanzado (A): Los alumnos y las alumnas que se encuentran en este nivel han logrado y superado los conocimientos y habilidades que se esperan de ellos en el nivel intermedio, demostrando conocimientos profundos y amplias habilidades en las materias que se evalúan.



De los colegios de la comuna que reciben a niños de similares características, este colegio ocupa el lugar número 10:

NOMBRE COLEGIO	Puntaje SIMCE*	Precio Mensual del Colegio**
Escuela Básica Claudio Matte	288	Entre 5.000 y 10.000
Escuela Básica Teniente Dagoberto Godoy	272	Entre 10.000 y 15.000
Colegio Saint Christian College	272	Entre 10.000 y 15.000
Colegio Los Pensamientos de La Granja	269	Entre 15.000 y 20.000
Colegio San Gregorio de La Salle	267	Entre 15.000 y 20.000
Escuela Básica Estrella de Chile	266	Entre 10.000 y 15.000
Escuela Básica Sanitas	258	No cobra mensualidad
Colegio Christian Garden School	255	Entre 10.000 y 15.000
Escuela Básica Juan Pablo II	239	Entre 5.000 y 10.000
COLEGIO BAHÍA DARWIN	238	Entre 5.000 y 10.000
Escuela Básica Benjamín Subercaseaux	234	No cobra mensualidad

Los gráficos de torta nos dicen cuántos de los alumnos de esta escuela no han completado todos los aprendizajes que se espera de ellos de acuerdo al nivel de enseñanza, y cuántos alumnos de esta escuela demuestran conocimientos y habilidades propias del nivel de enseñanza en que se encuentran.



* Puntaje promedio de 4° Básico de los años 2002, 2005 y 2006.

** Valores aproximados para el año 2007.

NOMBRE COLEGIO	Puntaje SIMCE*	Tipo de Colegio	Precio Mensual del Colegio**	Dirección	Cursos que imparte
Escuela Básica Claudio Matte	288	Particular Subvencionado	Entre 5.000 y 10.000	Avenida Central n° 0141	1° a 8° básico
Colegio Nuestra Señora de Guadalupe	282	Particular Subvencionado	Entre 25.000 y 30.000	San José de la estrella 0857	1° básico a 4° medio
Escuela Básica Teniente Dagoberto Godoy	272	Particular Subvencionado	Entre 10.000 y 15.000	Sargento Aldea n° 093-018	1° a 8° básico
Colegio Saint Christian College	272	Particular Subvencionado	Entre 10.000 y 15.000	Joaquín Edwards Bello n° 10262	1° básico a 4° medio
Colegio Los Pensamientos de La Granja	269	Particular Subvencionado	Entre 15.000 y 20.000	Las Parcelas n° 10554	1° básico a 4° medio
Colegio San Gregorio de La Salle	267	Particular Subvencionado	Entre 15.000 y 20.000	La Serena n° 8240	1° básico a 4° medio
Escuela Básica Estrella de Chile	266	Particular Subvencionado	Entre 10.000 y 15.000	Avenida Illapel n° 7875	1° a 8° básico
Escuela Básica Sanitas	258	Municipal	No cobra mensualidad	Presidente Alessandri n° 0629	1° a 8° básico
Colegio Christian Garden School	255	Particular Subvencionado	Entre 10.000 y 15.000	Roberto Hunneus n° 0185	1° básico a 4° medio
Escuela Básica San Marcelo Anexo	253	Particular Subvencionado	Entre 5.000 y 10.000	Santa Rosa n° 10010	1° a 8° básico
Colegio Casa Azul	251	Particular Subvencionado	No cobra mensualidad	Yungay n. 0641	1° a 8° básico
Escuela Básica Malaquías Concha	243	Municipal	No cobra mensualidad	Quilpué n° 7852	1° a 8° básico
Escuela Básica Poeta Oscar Castro Zúñiga	240	Municipal	No cobra mensualidad	Combarbalá n° 0525	1° a 8° básico
Escuela Básica Juan Pablo II	239	Particular Subvencionado	Entre 5.000 y 10.000	Avenida Central n° 381	1° a 8° básico
Colegio Bahía Darwin	238	Particular Subvencionado	Entre 5.000 y 10.000	Manuel Rodríguez n° 0545	1° básico a 4° medio
Escuela Básica Benjamín Subercaseaux	234	Municipal	No cobra mensualidad	Benjamín Subercaseaux n° 0169	1° a 8° básico
Escuela Básica Elliot College	234	Particular Subvencionado	No cobra mensualidad	Avenida Osorno n° 0646	1° a 8° básico
Escuela Básica Próceres de Chile	231	Municipal	No cobra mensualidad	Linares n° 0875	1° a 8° básico
Escuela Básica Doctor Alejandro del Río	231	Municipal	No cobra mensualidad	Presidente Alessandri n.0616	1° a 8° básico
Escuela Básica Municipal La Granja	222	Municipal	No cobra mensualidad	Avenida Tomé n° 0142	1° básico a 4° medio
Liceo Bélgica	222	Municipal	No cobra mensualidad	El Tabo n° 8143	1° a 8° básico
Escuela Básica Héroes de Yungay	221	Municipal	No cobra mensualidad	Pasaje las Lucas n° 6590	1° a 8° básico
Escuela Básica Tecno-Sur	221	Municipal	No cobra mensualidad	San Gregorio n° 0140	1° a 8° básico
Escuela Básica Islas de Chile	221	Municipal	No cobra mensualidad	Tricolor n° 0777	1° a 8° básico
Escuela Básica La Araucanía	220	Municipal	No cobra mensualidad	Coronel n° 8166	1° a 8° básico
Colegio Talleres Prevocacionales Hogar de Cristo	219	Particular Subvencionado	No cobra mensualidad	Linares n° 032	1° a 8° básico
Escuela Básica Ventura Maturana Barahona	215	Municipal	No cobra mensualidad	Angol n° 8363	1° a 8° básico
Escuela Básica Nalquihue	212	Particular Subvencionado	Entre 5.000 y 10.000	Avenida san Gregorio n° 0810	1° a 8° básico
Escuela Básica El Salvador	206	Particular Subvencionado	No cobra mensualidad	La Serena n° 8283	1° a 8° básico

* Puntaje promedio de 4° Básico de los años 2002, 2005 y 2006.

** Valores aproximados para el año 2007.

Puntajes **SOBRE** el Promedio Nacional

Promedio Nacional = 250 puntos

Puntajes **BAJO** el Promedio Nacional

3. Impactos esperados de la propuesta

Esta propuesta busca entregar información sobre los resultados comparados de colegios en pruebas tipo SIMCE a padres y apoderados. Se espera que tenga los siguientes impactos:

- Aumentar la información entendible y fácil de procesar de los padres respecto de los resultados de los colegios en que participan sus hijos o de los colegios en que potencialmente participarán sus hijos. Cabe destacar que la información en nuestra propuesta aporta en una serie de dimensiones respecto del IPA actual: i) Cubre un análisis comparativo concreto con otros colegios similares, ii) Presenta un diseño probado que tendrá impactos de primer orden especialmente en hogares vulnerables y iii) Agrega la entrega de información a padres de niños en edad de entrar al colegio. Esta entrega de información es un objeto en sí mismo.
- El aumento de entrega de información en un formato simple y uniforme debiese además impactar en las decisiones de los padres, como lo indica la evidencia internacional, en cuanto a aumentar la demanda por colegios de mayor calidad y disminuir por aquellos con peores resultados. Esto puede producir en el mediano y largo plazo un cambio en la composición del mercado produciéndose un aumento en la oferta de calidad.¹⁶
- En términos de efectos intra-colegio, la entrega de esta información debiese aumentar la voz efectiva de los padres en términos de hacer llegar a los colegios su preocupación o satisfacción por los resultados obtenidos, lo que permitirá un mayor diálogo y su potencial involucramiento en la mejora de la calidad del colegio.¹⁷
- Ambos puntos anteriormente mencionados debiesen ayudar a que los colegios se centren con más fuerza en la obtención de resultados educativos destacados.

4. Factibilidad económica de la propuesta

Esta propuesta por una parte, viene a reemplazar iniciativas actualmente en operación, como es el IPA, a la vez que se fabrica como un sub-producto de los procesos relacionados con la producción de información relacionada con

¹⁶ Respecto de este punto no existe evidencia empírica, ya que los estudios realizados con evaluaciones de tipo tratamiento y control típicamente incluyen sólo un análisis de equilibrio parcial y, por tanto, no consideran efectos de equilibrio parcial. El único resultado relacionado se deriva del trabajo de Gallego y Hernando (2008b) en que, usando datos para Chile del año 2002, se muestra que colegios que enfrentan una demanda más reactiva a la calidad aumentan más fuertemente los resultados del SIMCE entre ese año y el 2005.

¹⁷ Como se mencionó antes, sin embargo, el trabajo de Banerjee *et al.* (2008) plantea algunas dudas respecto de si la entrega de información a padres va a aumentar el uso de mecanismos de voz por parte de los padres y de participación en comités locales preocupados de temas de educación en India.

las características de los colegios. En este sentido la propuesta no representa grandes costos adicionales y más bien, corresponde a la optimización de recursos en existencia. Sin embargo, esta propuesta también involucra una serie de costos relacionados con la producción de las cartillas y con la distribución de las mismas a más padres.

Respecto del costo de producción de cada cartilla, se estima que el costo unitario promedio de producir esta información corresponde a \$50 por cartilla.¹⁸ Además se consideran \$50 de costo unitario de preparación de la cartilla y \$280 de costo de correo. Como nuestra propuesta incluye la entrega de una cartilla por niño que entra a educación básica y media, además de la entrega de un informe a cada niño que rinda la prueba SIMCE, lo que implica la entrega de cartillas a cuatro generaciones de alumnos. Si tomamos los valores para 2007, esto implica que se repartirán aproximadamente 1.080.000 cartillas.¹⁹ Por tanto el costo total en pesos corresponden a \$410 millones (o sea aproximadamente US\$780.000 anuales). Consideramos que este costo es bastante moderado y queremos hacer notar que corresponde a un cálculo conservador por cuanto no considera la posibilidad de obtener rebajas de costos asociadas a licitaciones o negociaciones que se obtengan por volumen.

En términos de comparación internacional, Hoxby (2002) presenta estimaciones de la producción de las tarjetas de reporte de Arizona (uno de los estados de Estados Unidos con un sistema de información más desarrollados) de US\$0.55 por estudiante (que se comparan con US\$0.73 por estudiante en nuestro caso). Este valor es interesante, porque sugiere un *benchmark* alternativo que probablemente captura de mejor medida la posibilidad de explotar economías de escala. Si se usa este valor como *benchmark* entonces el costo de nuestra propuesta alcanzaría US\$600.000 anuales.

5. Factibilidad legal de la propuesta

La propuesta de entrega de información acerca de los resultados educativos de establecimientos educacionales subvencionados a padres y apoderados, ya sea para la elección de colegios de enseñanza básica o media, para la evaluación de un establecimiento en particular o para apoyar procesos de cambio de un estudiante de un colegio a otro, se enmarca en el nuevo énfasis de aseguramiento de calidad de la educación y el rol de la información en dicho contexto.

18 Estamos planteando una cotización conservadora de los costos unitarios, al no incorporar los potenciales ahorros a conseguir en una licitación competitiva para asignar la producción de las cartillas.

19 Notar que esta estimación es también conservadora dado que se espera que las cohortes que comenzarán a entrar al sistema educativo irán siendo crecientemente más pequeñas en el tiempo.

En este marco, existen tres legislaciones recientes, una de ellas aprobada y otras dos en tramitación en el Congreso, que sitúan a la entrega de información a padres y apoderados en un lugar central de dichas propuestas legislativas. Dichas legislaciones, las cuales se analizan a continuación, son las siguientes: i) Ley de Subvención Preferencial; ii) Ley General de Educación; y, iii) Ley que crea una Superintendencia de Educación. Los alcances y el rol de la entrega de información en cada una de ellas tiene que ver con que en todas se enfatiza la idea de asegurar que los recursos públicos son aplicados con efectividad al aprendizaje, en este sentido, presentan una serie de medidas relacionadas con accountability y derechos de los alumnos. Los alumnos (especialmente los vulnerables) deben ser informados de resultados académicos de los colegios en los que están inscritos o los que potencialmente podrían acceder. La propuesta aquí desarrollada se enmarca claramente en el contexto de la política educacional actualmente vigente, y/o en discusión, constituyéndose como una alternativa concreta para entregar información a los padres, lo que se constituye en un énfasis central que ponen los cuerpos legales en discusión respecto del aseguramiento de calidad educativa.

6. Estrategia de operación e implementación de la propuesta

En esta sección final del documento abordaremos los aspectos centrales que definen la operación e implementación del sistema. Una versión expandida se presenta en Cortés *et al.*, (2008). Respecto de la operación del sistema, los objetivos son los siguientes:

- Coordinación interna del sistema: Las instituciones que participan de los diferentes procesos deben estar coordinadas. Deben estar claras las funciones de cada una de ellas.
- Difusión y posicionamiento de la cartilla: Los padres/apoderados deben saber de la existencia de esta cartilla, de su derecho a exigirla, cómo conseguirla y para qué sirve ésta, incluso antes de que les llegue a sus hogares. A su vez, la comunidad escolar en general también debe conocer la cartilla e idealmente validar ésta.
- Distribución: La cartilla debe llegar a todos los padres/apoderados de niños/jóvenes en edad escolar y preescolar. A cada padre/apoderado le debe llegar la cartilla correspondiente a la situación particular en la que se encuentre su pupilo, ya sea que esté en etapa de postular al sistema escolar de enseñanza básica o media, o que ya esté estudiando en un colegio/liceo específico.
- Acceso simple a la cartilla: Los padres/apoderados deben saber cómo conseguir una cartilla de la zona que ellos deseen y/o de un establecimiento específico. Debe minimizarse el esfuerzo que el padre/apoderado debe hacer para conseguir una cartilla específica.

- Evaluación periódica:
 - Operación interna: utilización de recursos, cargas administrativas, procesos, flujo de información, percepción de los usuarios del sistema, etc.
 - Cumplimiento de objetivos de la política: evaluación de la cobertura, evaluación del entendimiento por parte de padres/apoderados de la información que entrega la cartilla (evaluación del diseño de la cartilla), evaluación de impacto en la toma de decisiones de padres/apoderados, percepción de los usuarios del sistema, costo/beneficio de la política, etc.

A continuación se presenta el ciclo y modelo de operación del sistema, el cual considera en su desarrollo, el cumplimiento de los objetivos mencionados.

6.1 Procesos de la operación del sistema

Al estar la cartilla orientada a apoyar decisiones relacionadas con el sistema escolar, ésta debe entregarse anualmente. Dado que existen dos tipos de cartillas, una para niños por ingresar al sistema y otra para niños en el sistema, y dado además que cada una pretende cumplir un objetivo distinto con la información que se entrega, es necesario definir dos ciclos de operación. Se propone que la primera cartilla, que tiene como objetivo principal aportar en la decisión de elección de un colegio, sea entregada un poco antes del período de mayor concentración de matriculación a los colegios. A su vez, se propone que la segunda cartilla, que tiene como objetivo principal entregar información que le permita al apoderado ejercer mecanismos de voz y de apoyo dentro del establecimiento, sea entregada lo antes posible dentro del transcurso del año escolar. Se estima que esto será aproximadamente a mitad de año, aunque esto dependerá fuertemente de cuándo estén disponibles los resultados SIMCE.

Independiente de lo anterior, se identifican procesos similares para ambas cartillas. A continuación se describen de manera breve dichos procesos:

- Recolección de datos.
- Procesamiento de datos.
- Revisión del diseño de la cartilla y armado de ésta.
- Diseño del sistema de posicionamiento de la cartilla y difusión de la información.
- Difusión de información y posicionamiento del instrumento frente a padres y apoderados.
- Entrega/pedida de cartilla.
- Evaluación del cumplimiento de los objetivos de la política pública.

- Evaluación de la operación del sistema.

Se propone que el mecanismo de entrega de la cartilla sea por correo a la casa del niño. Independiente de lo anterior se propone que las diferentes cartillas, de diferentes comunas y establecimientos, puedan conseguirse llamando a un número telefónico gratuito del MINEDUC. Un objetivo importante al establecer los mecanismos de solicitud (entrega) de la cartilla por parte (a) padres/apoderados, es minimizar el esfuerzo que tienen que hacer éstos para conseguir dicha cartilla e informarse.

6.2 Institucionalidad de la operación del sistema

La institucionalidad que se propone usar para la operación del sistema se basa en que ésta tenga tanto las atribuciones necesarias como los incentivos correctos para realizar lo que le encarga el sistema. En este sentido se analizaron cuatro nudos críticos, estos son:

- Definir cuál es la institución adecuada para liderar el proceso global.
- Definir cuál es la institución responsable de entregar a padres/apoderados la cartilla de información.
- Definir cuál es la institución responsable de hacer el trabajo de análisis y procesamiento de datos y armado de la cartilla.
- Definir cuál es la institución a cargo del proceso de diseño e implementación de un sistema de difusión de información y posicionamiento de la cartilla.

Respecto del primer punto, se propone que, en caso de existir una Agencia Aseguradora de Calidad, ésta sea la institución responsable de liderar el proceso. Esto es debido a que los objetivos de esta propuesta de política pública están muy alineados con los objetivos que tendría dicha agencia. Sin embargo, en caso que al momento de desarrollar esta política no existiese la instancia mencionada, se propone que el encargado de liderar este sistema de información a padres sea el Ministerio de Educación. En adelante referido como responsable.

Respectos del segundo punto, cabe mencionar que si bien los municipios, con sus respectivos departamentos o corporaciones de educación y los mismos colegios, podrían ser una forma bastante eficiente de entregar la cartilla, este mecanismo de entrega no es el adecuado. La razón fundamental de esto, es que un importante porcentaje de colegios (y sostenedores de los mismos), al contar con bajos resultados académicos, no tienen los incentivos para repartir las cartillas (la evidencia presentada antes sugiere que, a pesar de existir un sistema de entrega de información uniforme entre colegios en la actualidad que depende de los sostenedores, justamente los colegios con

peores resultados del SIMCE presentan menores niveles de conocimiento de éste y de satisfacción con la información recibida). Se propone entonces, que este proceso esté a liderado por el MINEDUC, el cual puede encargarlo a una institución externa.

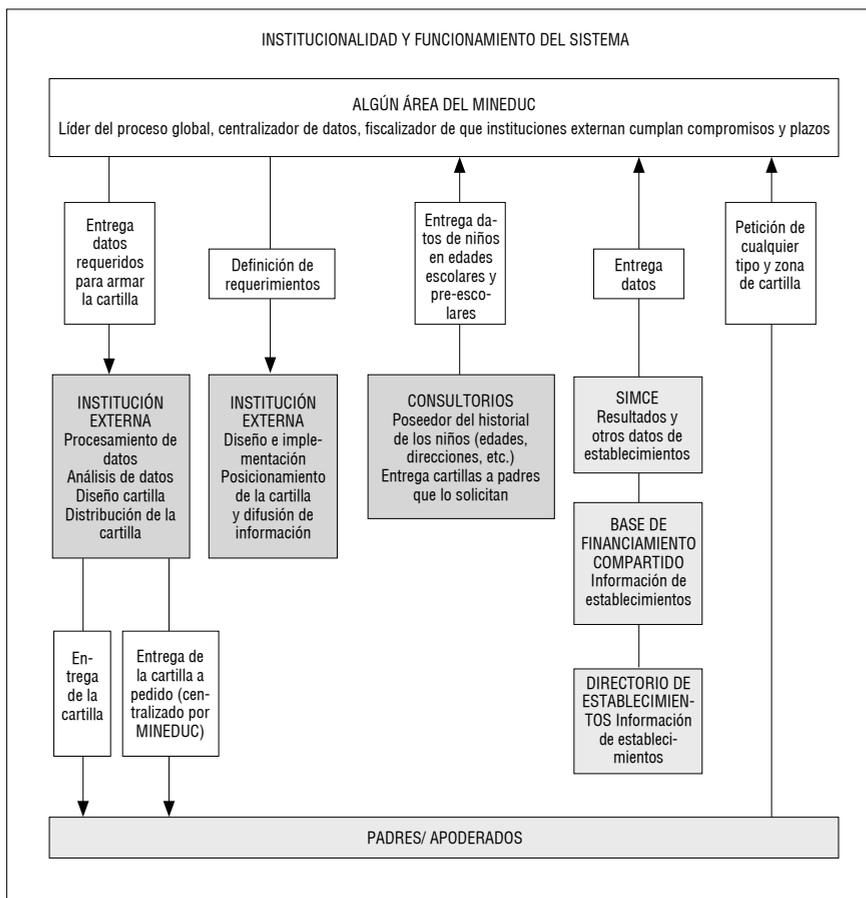
Cabe recalcar que esta propuesta busca específicamente entregar información de resultados educativos a apoderados, y en ese sentido no pretende abordar otros temas, que si bien se relacionan con la propuesta, no son parte de la misma. Así, quedan materias pendientes por resolver respecto de la entrega de información por parte de los establecimientos y sostenedores a la comunidad escolar, la cual recibe información incompleta y sesgada.

Para el tercer y cuarto punto, dada la especificidad del trabajo a realizar, se cree que la mejor opción es externalizar. La institución debe tener la experiencia necesaria para desarrollar estos procesos con la mayor calidad.

Como se constata en los párrafos anteriores, tanto los establecimientos, como los sostenedores y municipios, no están involucrados en la implementación y operación de ninguna de las fases de la propuesta. Las razones de esto ya fueron nombradas, sólo cabe recalcar que el proceso de posicionamiento de la cartilla, también debería estar orientado a éstos, ya que son un actor fundamental en todas las políticas educativas. Por otro lado las Secretarías Regionales Ministeriales de Educación (SEREMI) y los Departamentos Provinciales de Educación (DEPROV) sí jugarán un rol en la operación e implementación del sistema, sin embargo, será responsabilidad del Ministerio de Educación definir éste en su momento.

A continuación en la Figura 4, se presenta un modelo de la institucionalidad propuesta y las principales funciones que cada una de éstas tiene.

FIGURA 4 **Modelo de institucionalidad y funcionamiento del sistema**



Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones

La propuesta desarrollada en este informe busca hacerse cargo de un desafío importante existente en Chile: entregar información de modo simple a padres y apoderados respecto de los resultados educativos. Probablemente ningún esquema educativo que pretenda asegurar la calidad de la educación puede crear incentivos para la provisión de educación de calidad sin un sistema que informe a los usuarios de los resultados educativos.

Como se describe en este informe: i) Existe investigación que sugiere que la entrega de información simple “mejora” las elecciones de los padres (por cuanto induce cambios en comportamiento en que se pondera más el

atributo calidad), especialmente en el caso de los padres vulnerables, ii) En la actualidad en Chile existen serias falencias en la existencia de información de los resultados del SIMCE, especialmente en los niños provenientes de hogares vulnerables y aquellos que asisten a colegios con bajos resultados, iii) Existe una cierta demanda insatisfecha por información que se refleja tanto en encuestas como en las piezas de legislación actualmente en discusión y iv) Existe una alta dispersión en los resultados educativos, aún dentro de grupos socioeconómicos homogéneos, que sugiere que la entrega de información podría tener un alto impacto, especialmente en los grupos vulnerables.

En este contexto la propuesta presentada ofrece una alternativa concreta de entrega de información basada en el diseño de cartillas dirigidas a padres y apoderados tanto de niños que están por ingresar al sistema educativo, como de niños que están rindiendo pruebas.

La alternativa propuesta implica una serie de mejoras respecto del diseño actual:

- i. Se entrega información con comparaciones concretas con otros colegios similares.
- ii. Se entrega información en etapas claves como son los momentos de postulación a básica y media.
- iii. Se asigna un responsable concreto de la entrega de información, lo cual elimina los obvios conflictos de interés que se observan en la actualidad en que los colegios son responsables de entregar la información.
- iv. El diseño concreto de las plantillas ha sido probado de modo cuantitativo y cualitativo en muestras de padres vulnerables y se ha elegido una combinación en que se entrega poca información pero clave. Creemos por ello que esta alternativa concreta puede servir de punto de partida para aterrizar de modo concreto la demanda por entregar información sobre resultados. Además la factibilidad económica parece bastante alta por cuanto implica costos menores a US\$ 1 millón por año.

Queremos terminar esta propuesta enfatizando que la etapa natural siguiente de ella, debiera relacionarse con la implementación de un plan piloto en que se evalúen las cartillas entregadas en una muestra representativa de la población, considerando grupos tratamientos y control, e impactos en una serie de indicadores. Esta evaluación puede ayudar a optimizar así el diseño a implementar finalmente en todo el país.²⁰

20 Gallego *et al.* (en progreso) justamente están trabajando en la evaluación de la cartilla de ingreso a educación básica en una muestra de hogares de la comuna de Puente Alto en la Región Metropolitana.

Referencias

- **Banerjee, A., Banerji, R., Duflo, E., Glennerster, R. y Khemani, S.,** 2008. *Pitfalls of Participatory Programs: Evidence from a Randomized Evaluation in Education in India*. NBER Working Paper 14311.
- **Banerjee, A., Banerji, R., Duflo, E., Glennerster, R., Kenniston, D., Khemani, S., y Shotland, M.,** 2007. Can Information Campaigns Raise Awareness and Local Participation in Primary Education? *Economic and Political Weekly*. 42 (15), 1365-1372.
- **Bayer, P., Ferreira, F. y McMillan, R.,** 2004. *Tiebout Sorting, Social Multipliers and the Demand for School Quality*. NBER Working Paper 10871.
- **Bertrand, M., Mullainathan, S. y Shafir, E.,** 2006. Behavioral Economics and Marketing in Aid of Decision-Making among the Poor. *Journal of Public Policy and Marketing*. 25 (1) 8-23.
- **Chumacero, R., Gómez, D. y Paredes, R.,** 2008. *Would Walk 500 Miles (if it paid)*. Manuscrito de la Pontificia Universidad Católica de Chile.
- **Cortés, C., Gallego, F., Lagos, F., y Stekel, Y.,** 2008. *El Rol de la Información en la Educación: Entrega de Información sobre Indicadores de Resultados Educativos de Establecimientos Educativos Subvencionados a Padres y Apoderados*. Manuscrito de la Pontificia Universidad Católica de Chile.
- **Duflo, E., Dupas, P. y Kremer, K.,** 2007. *Peer Effects, Pupil Teacher Ratios, and Teacher Incentives: Evidence from a Randomized Evaluation in Kenya*. Mimeo, MIT.
- **Elacqua, G., Schneider, M. y Buckley, J.,** 2006. School choice in Chile: Is it class or the classroom?. *Journal of Policy Analysis and Management* 25 (3) 577-601.
- **Fajnzylber, E., Plaza, C. y Reyes, G.,** 2008. *Better-informed workers and retirement savings decisions: Impact Evaluation of a Personalized Pension projection in Chile*. Manuscrito, Superintendencia de AFPs. Santiago de Chile.
- **Gallego, F. y Hernando, A.,** 2008a. On the Determinants and Implications of School Choice: Semi-Structural Simulations for Chile. *Economía*, por publicar.
- **Gallego, F. y Hernando, A.,** 2008b. *School Choice in Chile: Looking at the Demand Side*. Mimeo, Pontificia Universidad Católica de Chile y Harvard.

- **Gallego, F. y Sapelli, C.,** 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, Vicerrectoría de Comunicaciones y Asuntos Públicos de la Pontificia Universidad Católica de Chile.
- **Gallego, F., Lagos, F., Shekel, Y.,** (en progreso). *El Rol de la Información en las Elecciones de Colegios: Un Estudio Empírico para Familias de Nivel Socioeconómico Bajo*. Trabajo en progreso, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- **Hastings, J., Kane, T., Staiger, D.,** 2005. *Parental Preferences and School Competition: Evidence from a Public School Choice Program*. Mimeo, Yale University.
- **Hastings, J., Van Weelden, R., Weinstein, J.,** 2007. *Preferences, Information, and Parental Choice Behavior in Public School Choice*. NBER Working Paper 12995.
- **Hastings, J. y Weinstein, J.,** 2008. Information, School Choice, and Academic Achievement: Evidence from Two Experiments. *Quarterly Journal of Economics*, 123 (4), 1373-1414.
- **Hoxby, C.,** 2002. *The Cost of Accountability*. NBER Working Paper 8855.
- **Nguyen, T.,** 2008. *Information, Role Models and Perceived Returns to Education: Experimental Evidence from Madagascar*. Manuscrito MIT.
- **Sapelli, C. y Torche, A.,** 2001. *Determinantes de la Selección de Tipo de Colegio*. Mimeo Pontificia Universidad Católica de Chile.

Innovar en calidad: construcción de un modelo de certificación de calidad para programas sociales¹

INVESTIGADORES

TERESA MATUS

Académica Escuela de Trabajo Social UC e Investigadora CEES-UC

ANA MARÍA HAZ

Académica Escuela de Psicología UC y Directora CEES-UC

ALICIA RAZETO

Académica Escuela de Trabajo Social UC e Investigadora CEES-UC

REGINA FUNK

Académica Escuela de Psicología UC e Investigadora CEES-UC

COLABORADORES

KARIN ROA CEES-UC

LILIAN CANALES CEES-UC

Antecedentes: El problema y sus oportunidades

Nunca en la historia de Chile, la protección social ha sido más integral, se han reducido los índices de pobreza, de 18,7% a 13,7%, mientras que los indicadores de indigencia bajaron del 4,7% al 3,2%². El gasto en salud, en vivienda, en educación han tenido considerables aumentos. La reforma previsional pone un piso mínimo importante para la calidad de vida de aquellas personas que no cotizaron o no lo suficiente y que siendo mayores de 65

1 Quisiéramos agradecer a los gestores del Concurso de Políticas Públicas, a Ignacio Irrarrázaval y Elena Puga por sus aportes y gentilezas, a las Instituciones públicas que lo sustentan, a nuestras contrapartes evaluadoras. Gracias a este apoyo, a los tiempos de dedicación en el CEES, en la Escuela de Trabajo Social y la Escuela de Psicología, hemos podido ganar un concurso FONDEF, para del 2009 al 2011 profundizar en este modelo de gestión de calidad para programas sociales y desarrollar mecanismos de transferencia. (FONDEF proyecto D071-1143). Estaríamos muy contentos como equipo si al leer este capítulo nos quieres hacer comentarios críticos u otros aportes a las direcciones que aparecen en www.puc.cl/cienciassociales/cees/.

2 Fuente: MIDEPLAN, Resultados de la última encuesta CASEN, octubre 2007.

años, se encuentran entre los más pobres del país. A las puertas del Bicentenario, los chilenos habremos aumentado nuestros ingresos e incrementado nuestra participación en el mercado de consumo. Se ha avanzado claramente en cobertura. Por otra parte, las instituciones ejecutoras de políticas públicas hoy son múltiples. Junto al Estado, existen cientos de ONGs que prestan servicios y ejecutan programas sociales en diversos ámbitos. Además, existe un mercado explícito para las donaciones sociales.

Sin embargo, siguen persistiendo una serie de desafíos: responder a la crisis internacional considerando una heterogénea distribución de la pobreza, la mantención de brechas de desigualdad y la urgencia de un sistema de medición menos unicausal que, expuesto al modo de una matriz, relacione complejidad con condiciones de calidad³: “a pesar de la reducción de los índices de pobreza, existe un núcleo duro, con ciclos lentos de recuperación y un enorme movimiento de heterogenización de la pobreza que constituye un dilema para las formas de medición, evaluación e intervención social” (Hardy, 2004, p.21). Además, la situación actual se caracteriza por fuertes asimetrías de información con respecto a la calidad de los procesos y resultados de los programas sociales (Arrow, 1993). Aunque el Estado interviene estableciendo un fondo equivalente al 33% del total de la donación, que administra el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) y que se asigna según la Ley N° 19.855 del año 2003; y existen una serie de subvenciones estatales a programas sociales llevados a cabo por ONGs, los recursos son entregados con falta de mensurabilidad de su costo-efectividad. Por tanto:

- No existen en Chile sistemas regulares de aseguramiento de calidad para programas sociales. Esto es relevante, porque se invierten allí dineros públicos y privados en mecanismos de transferencia y ejecución que representan casi un 20% del PIB, pero no se cuenta con sistemas que permitan analizar sus requerimientos de regulación.
- Tenemos un presupuesto social importante, pero no sabemos observar su eficiencia y esto es crucial para medir el gasto y saber qué programa garantiza una mayor rentabilidad social de los dineros aportados. Además, existen asimetrías de información en el mercado de las donaciones y de las asignaciones de fondos para las ONGs que ejecutan programas sociales.
- Por otra parte, no se sabe evaluar la eficiencia de las estrategias de intervención social.
- No se dispone de un sello que certifique procesos de calidad y mejoramiento continuo de los programas sociales. De allí que tanto el Gobierno

3 Diversos expertos solicitan mayores antecedentes para explicar una reducción de la pobreza, tales como: el ajuste de los ingresos, la actualización del marco muestral, los factores de expansión y los criterios para evaluar la eficiencia de las políticas sociales. El Mercurio, 24 junio 2007. Economía y Negocios pág. 6

como las empresas no cuenten con un sistema de medición de calidad de programas sociales que les sirva para orientar sus decisiones.

Consecuentemente, las hipótesis y soluciones planteadas apuntan a construir un modelo de certificación de gestión de calidad para programas sociales. Pensamos que ello permitirá:

- Contar con un dispositivo de observación mensurable y autoaplicable.
- Aportar a construir una línea basal de medición en los programas sociales.
- Aumentar la eficiencia, con lo cual potencialmente mejoran los servicios a los usuarios.
- Facilitar el proceso de toma de decisiones.
- Contar con un sistema de indicadores que permita demandar el cumplimiento de estándares mínimos de calidad en los programas sociales.

La propuesta

1. Un modelo que enfrente algunas paradojas de las políticas sociales

Queremos que el modelo de certificación sea una respuesta específica frente a algunas paradojas existentes hoy en las políticas sociales. Dicho de manera directa: si queremos mejorar las políticas tenemos que cambiar de lógica. ¿Por qué? porque ya lo decía Aristóteles, quien se equivoca de diagnóstico se equivoca de solución. Por eso tenemos que extirpar el “o”, esa forma de pensamiento binario tan extendida en política pública: o crecer o distribuir, o el nivel central o el local, o lo rural o lo urbano, o lo económico o lo social. Abrirnos a entender una lógica contradictoria, paradójica, es el punto de Arquímedes para otro diagnóstico de las políticas sociales, donde incluso ellas pueden ser vistas no sólo como solución sino, en su extremo de negatividad, como parte del problema.

1.1 Hay un descenso de pobreza e indigencia junto a una brecha de desigualdad persistente

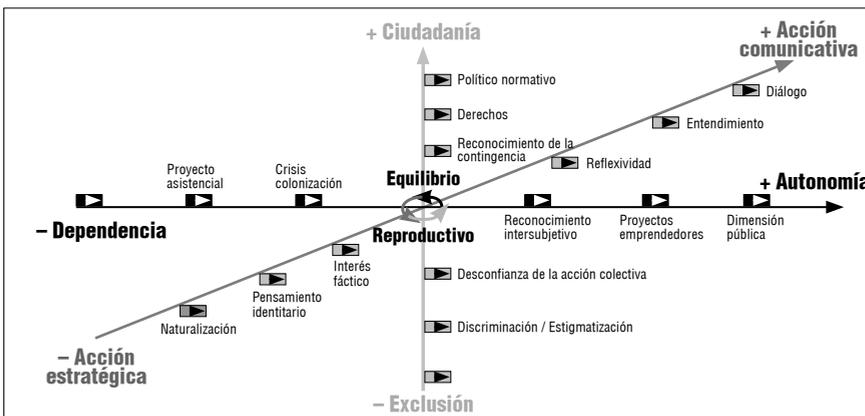
A la vez que ha existido un crecimiento económico sostenido, persiste una brecha entre los sectores de la población, creándose múltiples desafíos en torno al logro de una mayor equidad social (PNUD, 1998; Kliskberg, 2001). En Chile, el índice de Gini ha fluctuado en los últimos años de un 0.56 a un 0.52. Comparativamente en los países escandinavos es de un 0.25 y el promedio de la OECD es de 0.4 siendo mejor las cifras tendientes a 0. Por otra parte, si observamos la evolución de la indigencia por regiones, vemos que, dentro de la tendencia innegablemente decreciente, la región de la Araucanía que era la peor en 1992, hoy sigue en ese lugar. Esta paradoja es lo suficientemente extrema para no tener respuestas fáciles, pero a la vez, se requiere

de respuestas urgentes. Existen bolsones de pobreza dentro de una misma ciudad (Espinoza, 2000). Es más, hemos creado barrios, para al cabo de años demolerlos. Algunos tienen nombres emblemáticos como El Volcán I y El Volcán II. Para responder a esto hay mecanismos de ajuste que poner en marcha. Uno de los componentes estructurales en ello dice relación con los niveles de empleo y su posibilidad de sustentabilidad.

1.2 Hay que poner el foco en el trabajo, pero pensar también en los difícilmente empleables

Múltiples estudios (Sapelli, 2007; Raczynski y Serrano, 2002; Contreras *et al.*, 2004) colocan como punto clave del despegue en términos de superación de la pobreza una mayor empleabilidad. No cabe duda que el trabajo se vuelve un factor crucial. La propia ficha de medición de la pobreza entre sus cambios contiene dar mayor peso a las dimensiones de educación y empleo. Existen investigaciones que nos muestran que las tasas de empleo son crecientes a medida que los niveles de educación suben, a la inversa, mientras menor es el nivel de educación sistemática menores son las posibilidades de trabajo. Con educación básica incompleta o menos el empleo cae 4 puntos, con enseñanza media incompleta casi 2 puntos. Sólo con educación media completa y más sube 2 puntos (Beyer y Sapelli, 2008). Sin embargo, al considerar lo anterior ponemos una alta vara para los programas sociales existentes. No sólo porque no todos ellos consideran el factor empleo sino porque no existe sólo una zona cero en términos de empleabilidad. Como lo ha demostrado Castel (1999), hay un proceso profundo de desafiliación, que lleva a las personas a un cuadrante entero de negatividad, donde se combina la mayor dependencia con la máxima exclusión, tal como se ve en el siguiente gráfico elaborado para potenciar niveles de autonomía en los programas sociales chilenos.

GRÁFICO 1 **Matriz de medición para autonomía y ciudadanía**



Fuente: Elaboración propia en base Estudio FOSIS 2004.

Muchos de los usuarios de los programas sociales se encuentran en el cruce de mayor exclusión y dependencia. Por tanto, un enorme desafío a la política pública es hacerse cargo de ese cuadrante inferior izquierdo que acompaña a miles de chilenos y que involucra una complejidad no visibilizada por la forma de medir la calidad de los programas sociales, donde sobretodo se ha enfatizado el logro de objetivos y cobertura en un modelo sincrónico. Del imaginario punto “0” y sólo hacia arriba. Dar condiciones de empleabilidad a mujeres en situación de violencia doméstica, a jóvenes con bajo nivel educacional que viven en poblaciones denominadas “de alto riesgo”, requiere saber observar y enfrentar ese espacio hasta ahora invisibilizado.

1.3 Poner límites para los subsidios pero no dejar sin incentivo a los esforzados y exitosos

Si prestamos atención al diagrama anterior la superación de la línea de la pobreza se calculaba con un puntaje que ahora cambia a la Ficha de Protección Social. A pesar de sus beneficiosas modificaciones, igual se llega a la determinación de un puntaje, cuya cifra crítica constituye a la vez, una buena y una mala noticia. La buena es que por sobre él se supera la pobreza extrema, la mala es que por haberlo conseguido, se suprimen todos los subsidios sociales que antes eran provistos a este grupo familiar. Este efecto perverso de una focalización única requiere ser revisado, ya que de otro modo las familias tienen un muy escaso incentivo para ir adelante. Esto que los economistas denominan impuesto marginal del 100%, involucra que no hay una escala descendente de los subsidios ni que se está visibilizando como corresponde a los esforzados para premiarlos. En palabras simples, falta un sistema que sepa observar a aquellos que han superado cierto umbral, pero que requieren de otros apoyos para seguir adelante. Para ello es fundamental entender que para muchos chilenos la pobreza es un episodio que se reitera, una especie de ciclo que no siempre se logra superar en forma consistente. No pasar de cien por ciento a cero, es una urgencia incluso para dar mayor rentabilidad a los programas. Esta dinámica requiere ser observada para hablar de calidad de programas sociales.

1.4 Tenemos datos de gente pobre pero pocos de la dinámica de la pobreza en la gente

Más de un tercio de la población chilena en diez años enfrentó episodios de pobreza⁴. Nos puede ir mejor, pero eso no garantiza que nos quedemos mejor para siempre. No sólo vamos de menos a más, como soñaba Martín Rivas a comienzos de siglo. Encontrar un sistema de incentivo que apoye a que esta dinámica no se reitere negativamente, resulta crucial para mejorar la calidad. En medicina contamos con un electrocardiograma que observa

4 Presentación Verónica Silva “La Ficha de Protección Social y su aplicación al Pilar Solidario de la Reforma Previsional” MIDEPLAN, mayo 2008.

el ritmo del corazón. Aún no tenemos un electrocardiograma social que nos informe de: Ingreso - Formas de intervención - Egreso. Como los programas son sectoriales y limitados, la gente simplemente egresa y como en un buen cuento desaparece, salvo en algunos de ellos donde se hacen esfuerzos de seguimiento. Es decir, tenemos en Chile muchos más desaparecidos, sólo que no todos ellos tienen esas familias notables, incansables en su búsqueda ¿Dónde están, los miles de niños y niñas egresados de hogares y residencias, o los que fueron recolocados en otras familias? ¿Dónde están los jóvenes que alguna vez pasaron por alguna comunidad terapéutica, los usuarios de microcréditos exitosos en los primeros seis meses, las cinco mil mejores familias del Programa Puente, las personas en situación de calle catastradas hace dos años? Mas aún, ¿Dónde están los que por múltiples razones nunca han sido pesquisados, pero que se encuentran en graves dificultades sociales? Claro que han existido muchos esfuerzos y se ha avanzado en políticas sociales, tenemos catastros, tenemos fotos, pero aún no tenemos una película en un ámbito extraordinariamente móvil.

1.5 La paradoja de las dos líneas de intervención social

Sabemos trazar los subsidios, ya que ellos están regulados por los diversos programas, pero no tenemos indicadores que nos muestren el progreso en términos de fortalecimiento de la autonomía, o de la ciudadanía, o de la participación. Todos ellos factores clave en el desarrollo de competencias, única manera de potenciar capital social en personas o comunidades en situaciones difíciles. Esto es contradictorio, ya que dichos grupos sociales serían los que más requieren de una habilitación social competente. Para esto hay que medir una línea de base ausente en muchos programas y dimensionar la calidad de la intervención social entregada en estos términos. Sin esto, es muy difícil colocar estándares adecuados en la intervención social: ¿Cuánto se demora un sistema de transferencia de renta para que las personas tengan un piso de empleabilidad mínimo, o para capacitarlos a una vida más independiente? ¿Cuánto es el porcentaje que se puede exigir en estos términos a un programa social? Desde luego que no es un 100%. Sería como un curso calificado entero con siete, o donde no exista ningún reprobado. Es evidente que si estos objetivos tienen un cumplimiento absoluto, en vez de elogios, deberían ganar nuestras sospechas.

1.6 Hemos focalizado a usuarios, pero no hemos focalizado programas: falta un sistema escalonado de avance

A pesar de contar con una red social creciente, ésta es aún imperfecta. Muchos programas sociales replican sistemas y por otra parte, los usuarios que egresan de ellos no tienen otro programa que los apoye a subir el siguiente escalón. Esto no sólo es visible en el caso de programas de superación de la pobreza sino de niños con maltrato grave, violencia intrafamiliar, comunida-

des terapéuticas para jóvenes, programas de reinserción juvenil, mujeres temporeras. Muchas veces se confunde la complejidad con un perfil del usuario. Si la intervención social es una oferta, tenemos que mejorarla para hacerla existente como sistema de elección de oportunidades. Para ello se requiere flexibilizar los programas, hacerlos más transitables y mejor conectados. Los tiempos que para el usuario son vitales en sus sistemas de atención contienen choques importantes de lógicas y plazos distintos entre los sistemas jurídicos, sociales, educacionales, de salud, de vivienda. Aún existe poca comunicación entre subsistemas. Esto involucra la forma en que se toman las decisiones de inversión en la Dirección de Presupuestos y la urgencia de tener allí diagnósticos no sólo sectoriales de calidad. La focalización tuvo una gran virtud, mostró un lugar. Eso hay que multiplicarlo. La hemos pensado para las personas, ahora hay que hacerlo para los programas, para que ellos no se repliquen, para que estén mejor distribuidos, para que aporten en forma efectiva a la dinámica de superación de la pobreza.

1.7 Mejorar la demanda, sin olvidar mejorar la oferta

El Programa Chile Solidario generó una innovación sustantiva: en vez de estructurarse sobre la demanda se planteó mejorar la oferta. Sin embargo, para que esto funcione a cabalidad, se requiere que los indicadores de riesgo no se asuman como formas de naturalización de carencias o incluso como factores coadyuvantes de mal pronóstico. Como sostiene Nathan Hughes⁵ no pocas veces los factores individuales, familiares, escolares y de la comunidad, son usados para naturalizar los denominados “factores de riesgo”. Si usamos una escala donde “0” no está asociado y “4” está fuertemente asociado, lo más probable es que muchos jóvenes antes de conocer más profundamente su situación ya se encuentren dentro de las categorías con peor pronóstico. De allí la recomendación de usarlos para mejorar la oferta social, pero no para sub-clasificar simplistamente a los usuarios, ya que en el extremo de ese camino está latente la discriminación, incluso revestida de ayuda o dato técnico. Mucha gente nace en Chile con una serie de factores de riesgo acumulados. Basta nacer mapuche, o vivir en el circuito identificado de poblaciones peligrosas, ser un “pingüino” rebelde en un colegio municipal, tener una estética a la que no se renuncia, para encarnar el espíritu de un individuo bajo sospecha. Ello da pie a ciertas formas de responsabilización de la demanda: alcaldes quejándose de pobres, tribunales de niños infractores de ley, profesores de estudiantes. Como si los médicos de la urgencia reclamaran por los pacientes. Hay que girar sobre la oferta y no justificar la escasa calidad del programa en virtud de sus propios usuarios.

5 Profesor de política social de la Universidad de Birmingham. Exposición realizada en septiembre del 2008 en el seminario final de este proyecto, en la Universidad Católica de Chile.

2. Un modelo comparado con otras instancias de certificación de calidad

El estado del arte en el tema del aseguramiento de calidad en las organizaciones sin fines de lucro emana de dos vertientes particulares: los estándares globales, que toman como principios básicos la excelencia y la transparencia. Los estándares específicos situados en áreas juzgadas como críticas para el funcionamiento de las organizaciones. En este plano se encuentran aquellos estándares centrados en la administración o la contabilidad de la organización. Claramente este modelo se sitúa en el ámbito de los estándares globales y puede, por tanto, ser complementario a los estándares específicos como las distintas normas ISO (ISO 9000, ISO 26000). Ellas relevan la presencia o ausencia de ciertas variables, los modelos globales observan el proceso. Allí, los principios y estructura del modelo *Malcolm Baldrige*, ha servido de base para el desarrollo de más de 60 modelos de excelencia, en distintos países en todo el mundo. El *Baldrige National Quality Program* en 1988, se orientó al desarrollo y evaluación de estándares de excelencia para el mundo productivo, enfocándose básicamente en los temas de la eficiencia y la efectividad. Como uno de los referentes internacionales, recién el año 2006 desarrolló un estudio piloto tendiente a probar y validar los estándares de excelencia en el desempeño de las organizaciones sin fines de lucro. Este *Criteria for Performance Excellence* toma cuatro ejes como la base de su propuesta: liderazgo, ética, innovación y competitividad. La existencia de una gran cantidad de modelos con similar estructura permite concluir que estamos hablando de un ejemplo de estructura modelo global, cuyos principios orientadores han sido universalmente aceptados como pilares de la excelencia. Un factor común muy importante de estos modelos de excelencia es su constante evolución y mejoramiento continuo, lo cual ha permitido adecuar sus criterios de evaluación a los crecientemente exigentes y cambiantes requerimientos de la competitividad global. Algunas demostraciones de esta evolución, son las siguientes:

- Un mayor énfasis en los factores claves y sus resultados, según el perfil de la organización o sus características particulares.
- Un mayor énfasis en invención, innovación, creatividad y aprendizaje, como una necesidad de los rápidos cambios tecnológicos y del mercado.
- Inclusión de elementos de análisis de los sistemas de gobierno y control de las organizaciones, con énfasis en las responsabilidades de la gerencia superior y los aspectos éticos del negocio.
- Un mayor énfasis en la responsabilidad social empresarial y la ciudadanía corporativa, como condición indispensable de la competitividad global.
- Un mayor énfasis en la gestión de la información y el conocimiento.

Otro de los estándares globales disponibles es el entregado por el *Institute of Social and Ethical Accountability* del Reino Unido desarrollado en 2003, luego de consultas a organizaciones de diversos ámbitos entre los que se incluyó a las del tercer sector. Este criterio denominado AA1000 se basa en el concepto de *accountability*, el que podríamos traducir como “responsabilización”. Este instituto plantea que los informes de responsabilidad de las propias organizaciones no bastan, y que incluso hay evidencia que los *stakeholders* no están considerando estos reportes propios como válidos, por lo que existe la necesidad de una entidad externa que de cuenta del cumplimiento de estándares por las organizaciones, y es en ese marco en que surge el estándar AA1000.

El estándar plantea como eje la “inclusividad”, con tres principios en su interior: la materialidad, la completitud y responsabilidad. En Chile un antecedente de interés es el modelo llamado de Gestión de Excelencia, impulsado por el Centro Nacional de la Productividad y Calidad - Chile Calidad. Desde 1996, ha avanzado en la aplicación del modelo de excelencia a distintos sectores productivos y de servicios, tanto públicos como privados. En el 2003, desarrollando guías de autoevaluación para las redes asistenciales de salud, los establecimientos educacionales y el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), proceso que mantiene y profundiza en los años 2004 y 2005, incorporando otros sectores sociales, como por ejemplo la educación preescolar a través de un convenio con la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI). Además junto a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) desarrolla un modelo de certificación de calidad a los servicios municipales. Hoy además de los campos de acreditación en educación, especialmente la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) y las agencias como Quality, Acredita y otras, existen una serie de modelos puestos en marcha con diferente proporción: en salud hay un modelo de evaluación de gestión de hospitales y consultorios, la Dirección de Presupuestos (DIPRES) ha puesto en acción procesos de evaluación de la gestión dentro de un sistema de mejoramiento de calidad. Asimismo el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) ha creado el Índice de Igualdad con el que se evalúa la gestión de las empresas desde la perspectiva de género. Por su parte, FLACSO, con el estudio de Teresa Valdés desarrolló su Índice de Compromiso Cumplido; la Agencia ProTransparencia, el Servicio Nacional de Menores (SENAME) en acción conjunta con el Hogar de Cristo, indicadores para intervenciones con niños.

Los modelos de excelencia contienen un sustrato similar en el mundo y sus diferencias son básicamente en el énfasis que cada uno da a sus criterios de evaluación, es decir la ponderación que cada país le da a estos criterios. Cuando se habla de ponderación, se refiere al puntaje que dentro del total se le asigna a un aspecto en particular, dentro de una escala que va de 0 a 1000.

TABLA 1 Comparación de criterios sobre modelos de calidad

Criterio	Chile	EEUU	Japón	Ibero
1. Liderazgo	150	80*	100	140
2. Satisfacción de usuarios	115	85	150	120
3. Personas y organización	150	85	110	140
4. Planificación estratégica	70	85	80	100
5. Gestión de procesos	125	85	110	100
6. Información y análisis	65	90	80	
7. Responsabilidad social	50		40*	70
8. Resultados	275	450	300	400
TOTAL	1000	1000	1000	1000

Fuente: Chile Calidad 2007.

Al revisar las propuestas analizadas, es notorio que están orientadas a dos aspectos: a la profesionalización de la gestión administrativa de la organización, y a la transparencia del quehacer de las organizaciones. Todos estos aspectos son, sin duda, de relevancia y contar con ellos podría ser de utilidad para el contexto chileno, puesto que permitirían superar las limitaciones de información acerca de gestión y buen uso de fondos al interior de los programas sociales. Sin embargo, pocas instituciones como Chile Calidad, profundizan en la evaluación de la actividad central de esas organizaciones: la provisión de servicios sociales.

Es éste aspecto el que aborda este modelo de gestión de calidad de programas sociales que el CEES-UC quiere desarrollar, sin pretender suplantar la utilidad de los modelos que le sirven de antecedente. En lo concreto, el modelo a desarrollar busca superar un vacío que existe tanto a nivel nacional como internacional, convirtiéndose por ende en una oportunidad para el área social de estudio. De todo lo dicho, se desprenden una serie de componentes para una certificación de la calidad de los programas sociales y sus procesos de intervención social que implican las tareas de:

- Mejorar los mecanismos de planificación de la intervención.
- Incrementar la transparencia, en el plano de la administración económica y social de los recursos. Se trata de establecer con claridad que la atención que se brinda sean servicios éticos, de buen trato, pertinentes al problema enfrentado y eficientes en su acción.
- Analizar y ampliar los niveles de reflexividad en la acción social llevada a cabo.
- Diseñar una matriz adecuada de gestión que diferencie niveles de complejidad.

* Puntaje normalizado según su equivalencia con los criterios del modelo del Premio Nacional a la Calidad de Chile

- Desarrollar la intervención como una oferta proactiva que genere un énfasis procedimental, que considere a los sujetos afectados y sus capacidades desde una pedagogía participativa que involucra un proceso de aprendizaje mutuo.
- Generación de registros más sofisticados de los procesos de intervención, que posibiliten mejorar y hacer más integrales los niveles de evaluación.
- Mejoramiento de los niveles de gestión organizacional.
- Consideración de mecanismos de autocuidado y fortalecimiento de los equipos que trabajan en estos programas.

3. Un modelo que aporte a la transparencia de la gestión social

Habitualmente el Estado exige rendición de cuentas acerca de la utilización de los fondos que se pusieron a disposición de las organizaciones, pero carece de las capacidades técnicas y profesionales para evaluar integralmente las intervenciones sociales. Se debe contentar con asegurar un uso legítimo de los fondos, no necesariamente eficaz. Si el Estado no puede intervenir en corregir esta asimetría, surge la cuestión acerca de qué entidad podría proveer información confiable, oportuna y fácilmente interpretable para los donantes. Las propias organizaciones pueden contribuir en la producción de dicha información, pero hay que considerar que son parte interesada. Visto como un mercado, el de los programas sociales y sus subvenciones, así como las donaciones; éste tiene diferencias sustanciales con otros. La principal es que a mayor competencia no se genera más transparencia. En otros mercados, la competencia produce más información, acerca del producto, los costos, el desempeño de las firmas, las preferencias de los consumidores. En este mercado, la competencia por donantes, genera opacidad. Pocos revelan quienes son sus donantes, ni los montos involucrados. Es difícil conocer qué información desplegaron las organizaciones ante los donantes y cuál es su calidad. Los datos sobre desempeño son a menudo difíciles de interpretar o no proveen adecuada información acerca de él. Una forma económica de lograr aquello es mediante un sistema de certificación de calidad de los programas sociales.

Mediante un sello de calidad, se sintetiza grandes masas de información que son cotejadas por diversos actores (consultores y auditores de procesos de calidad y entidad certificadora) de modo que se tenga un sistema de ratificación de su calidad, pertinencia y oportunidad. Un sistema de certificación permite que profesionales especializados colaboren con las organizaciones en establecer estándares de calidad que ellas mismas escogen, asegurando simultáneamente el cumplimiento de mínimos requeridos en diversos ámbitos. Un sello de calidad que se exhibe abiertamente, reduce las asimetrías

de información, al trasladar la confianza y fiabilidad desde el ámbito de la familiaridad hacia uno menos personalizado y más objetivado. Como se puede apreciar, la asignación de recursos públicos se lleva a cabo bajo similares condiciones de asimetrías de información. De modo que un sistema de certificación también contribuye a que el Estado asigne recursos que aseguren un mayor bienestar colectivo. En consecuencia tal sistema no sólo constituye un servicio valioso para los donantes privados sino también para el propio Estado.

Por tanto, esta es una propuesta de implementación: *Policy Network* (Mayntz, 1978; Schbeider, 1987) que busca la reflexión sobre los problemas generados por la propia política. En este sentido, se comienza desde una sospecha: desconfiar de un ordenamiento racional y top down, reemplazándolo por la observación de los nexos entre el proceso de formulación y puesta en marcha de una política. Ir directamente sobre las brechas de la implementación, sobre cómo se hacen las cosas (Cortina, 2003). Lo anterior es relevante, al considerar que el entramado de actores y sus intereses influyen la calidad de la política y la efectividad de su ejecución. A esto se ha denominado “gobierno de la fragmentación” donde co-existen y se superponen niveles de competencia y límites imprecisos entre lo privado y lo público. (Ministerios, políticas públicas, empresas, ONGs). Ello conduce a que en todo proceso de implementación se diseñe una estrategia de comunicación y negociación de instancias afectadas, lo que nos devuelve al concepto de *policy network* con el objetivo de mejorar los programas resultantes. Es un modelo de mejoramiento escalonado y continuo donde:

- **La unidad de análisis es un programa no una organización.** Esta elección no involucra la negación de otras posibilidades. Análogamente con lo que ocurre en los sistemas de acreditación universitaria, existen diversos tipos de unidades a evaluar. Una son las organizaciones, en ese caso, la universidad. Pero ello no invalida, sino al contrario, impulsa el llevar a cabo procesos de certificación de cada uno de los diversos programas. Ciertamente, en el proceso existe una coordinación entre organización y programa, de modo que la organización respalde el plan de mejoras construido por el programa, dando así factibilidad a las modificaciones.
- **El modelo es de carácter procedimental.** Propone una serie de criterios, reformula procedimientos, no busca colocar contenidos; ya que ellos deben emerger en un proceso dialógico, que no puede prescindir de los propios afectados (Habermas, 1990) Sin considerar este rasgo en toda su extensión, se vuelve muy difícil sustentar con consistencia un enfoque de derechos, ya que éste supone la existencia de sujetos de habla. De allí su énfasis en sostener la tensión entre universalismo y particularismo y no ceder a ninguna totalización de esas dimensiones,

ni menos a la creencia que esas opciones son necesarias para la intervención social. Por tanto, la propuesta busca mostrar en funcionamiento un enfoque procedimental y no prescriptivo, fundado en la pragmática universal, como evidencia de avance en los programas sociales.

- **Es de auto observación.** Todo el diagnóstico, su análisis y la confección del plan de mejoras está basado estrictamente en mecanismos de auto observación que se realizan mediante la puesta en acción de indicadores y formas de medición de las preguntas respectivas. De esta forma, es un instrumento auto aplicable, que luego se verifica o refuta en términos de la consistencia de su puesta en práctica.

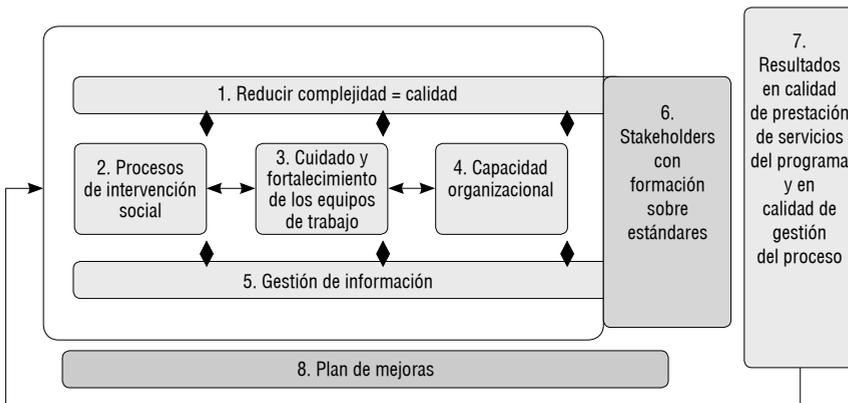
Los modelos de certificación se inscriben en un horizonte escalonado de mejoramiento continuo. Esto da lugar a diferentes tipos de certificación: de incorporación, básica, intermedia, avanzada y superior:

- El certificado de incorporación (0 a 50 puntos) se otorga a aquellos programas que si bien tienen la voluntad de certificarse, no reúnen la evidencia mensurable mínima que se requiere o el desarrollo de sus indicadores es incipiente, o donde su implementación es muy reciente para mostrar resultados o sólo tienen trabajados algunos aspectos del modelo que no cubren las dimensiones básicas.
- El sello de certificación básico (51 a 299 puntos) donde el modelo se ha montado de forma sistemática, con el desarrollo parcial de etapas secuenciales repetitivas y predecibles. Esto se encuentra formulado y llevado a cabo en su plan de mejoras.
- El sello de certificación medio (300 a 499 puntos) donde hay indicadores y mediciones definidas que dan cuenta del modelo. Además este rango contiene un sistema de aplicación de evaluación favorable, donde se ha analizado la información y se han establecido con éxito los planes de mejoras. Por tanto el programa no sólo está evaluado, sino mejorado y cumpliendo metas.
- El sello de certificación avanzado (500 a 799 puntos) Aquí, no sólo se cumple con los objetivos y metas, sino que según la evaluación de las mejoras realizadas, se han establecido nuevas metas. Aquí existe un componente de innovación que, como capacidad sistemática se despliega en el programa haciendo los ajustes requeridos. Esta competencia para la innovación, le permite mantener un alto nivel de calidad y lograr una visibilidad pública que le permite estar en posiciones de destaque dentro del medio nacional e incipientemente a nivel internacional.
- El sello de certificación superior (800 a 1000) El programa ocupa entre expertos y opinión pública un puesto de liderazgo que le permite ser una referencia sustantiva en su ámbito. Hay indicadores y mediciones

definidas que permiten comparar al programa con otros de nivel internacional, lo que potencia su visibilidad a este nivel. Por último, acá se encuentran los programas que su nivel de relevancia internacional hace que se constituya en una marca de valor reconocida, imitada y usada como referente en su ámbito. La certificación tiene períodos de duración variables según el nivel alcanzado. Vencido el plazo, el programa debe presentarse a una validación de su proceso de certificación de calidad.

Componentes del modelo de certificación de calidad CEES-UC⁶

GRÁFICO 2 Modelo de certificación CEES-UC



Fuente: CEES-UC

1. La calidad es entendida como la capacidad para reducir complejidad

Estamos ante un aumento explosivo de organizaciones sociales, así lo demuestra entre otros, el estudio del PNUD sobre asociatividad en Chile⁷. Sin embargo, los programas sociales que llevan a cabo tanto organizaciones privadas, ONGs como el Gobierno, se insertan en un escenario de mayor complejidad: no es lo mismo un programa social para un joven con un problema menor de drogas o algunas dificultades escolares que aquél donde existe un grave daño a sus derechos, o tiene serios problemas de infracción a la ley. No es lo mismo reinsertar laboralmente a quien está cesante hace seis meses, que otro que lleva más de cinco años sin trabajo, o el que busca trabajo por primera vez.

⁶ Centro de Estudios de Emprendimientos Solidarios. Facultad de Ciencias Sociales www.puc.cl/cienciassociales/cees/

⁷ Índice de Desarrollo Humano en Chile: Más sociedad para construir el futuro. Santiago, 2000

No es lo mismo estar en situación de calle teniendo quince años que setenta. O un adulto mayor auto valente⁸ que uno postrado. No son lo mismo, programas sociales insertos en una comuna que en la última década ha erradicado pobres, que otra que los ha recibido y hoy su población es homogéneamente de menos recursos, y su territorio no cuenta con fábricas, patentes automovilísticas o de empresas que le ayuden a la generación de recursos propios. Esto parece evidente. Sin embargo, hasta ahora no contamos con investigaciones y/o intervenciones sociales que consideren estas diferencias al destinar recursos a diversos programas o al interior de un tipo de programa social. No sólo hasta hace muy poco las subvenciones educacionales eran homogéneas, todavía lo son el 85% de los programas sociales existentes. Se producen reformas sociales, pero no hay diagnósticos rigurosos de esos nuevos escenarios y de las condiciones específicas para cumplir los compromisos asumidos por las nuevas leyes. Hay también estudios sobre la calidad, pero que no consideran suficientemente la heterogeneidad de los escenarios que cada programa social tiene que enfrentar a diario. Consecuentemente, lo que este proyecto busca aportar es el análisis en base a la creación y estudio de una matriz donde la calidad no es otra cosa que saber reducir la complejidad.

Medir la complejidad sistema/entorno (Luhmann, 2007) es crucial para hablar de condiciones de calidad, ya que ella es una noción relacional, comparativa. Uno de los aportes de Luhmann es justamente el contenido de su concepto de complejidad, ya que a diferencia de otros (Morin, 1991; Baumann, 2001) la complejidad “no es una operación, no es algo que un sistema ejecute ni que suceda en él, sino que es un concepto de observación y de descripción, incluida la autoobservación y la autodescripción” (Luhmann, 2007, p. 101). Por tanto, estamos hablando de una relación que involucra no sólo al objeto percibido sino al sujeto que lo observa. La complejidad no es, por tanto, ese dato externo que pertenece a la naturaliza del usuario, esa condición fija del entorno. Es una relación siempre sistémica, ya sean sistemas psíquicos o sociales. Aquí encontramos la existencia de un umbral contingente de equilibrio funcional: si para el programa no es posible reducir de buen modo la complejidad, podemos hablar directamente de calidad insuficiente tanto en la gestión como en la prestación de los servicios. “Como en las distinciones en general, también en el contexto de la distinción-constitutiva-de-sentido de actualidad/potencialidad, la repetición de una operación tiene un efecto doble. Por una parte produce y condensa identidad: la repetición se reconoce como repetición de lo mismo quedando así disponible como conocimiento” (Luhmann, 2007, p. 107). Luego, si se busca aplicar el concepto de complejidad luhmanniano, la exigencia de la repetición es fundamental. De allí que esto se vuelve crucial en un sistema de certificación de calidad.

8 Para mayor análisis ver el estudio de Pablo Villatoro S.: Reflexiones sobre la Focalización y eficiencia de las políticas de Desinstitucionalización de adultos mayores en el Hogar de Cristo. Unidad de Estudios, 2006.

Los sistemas de accountability tendrían que abrirnos en este ámbito a otras lógicas de evaluación de la gestión orientándose a los resultados de forma más integral (BID, 2004). Ello es relevante porque puede haber probidad y, a la vez, ineficiencia en la gestión, lo que lleva a una baja efectividad en el mediano plazo. Podría decirse, siguiendo al Informe Meller⁹ sobre desigualdad, que estas características tienden a transformarse en mecanismos de mantención y agravamiento estructural de las desigualdades actualmente existentes en Chile. En múltiples programas sociales es posible mostrar cuatro regularidades transversales, que constituyen uno de los motivos fundamentales de la precaria calidad existente:

- a) No existe un diagnóstico que diferencie niveles de complejidad en los diversos ámbitos de acción y, por tanto, no es posible visibilizar un punto de equilibrio funcional que constate si los dineros están siendo bien invertidos o directamente mal gastados.
- b) Existe un desajuste como consecuencia de lo anterior entre complejidad (que no está observada en sus diversos estados) y los niveles de calidad de la gestión que se entregan en cada programa desconectados de la variable anterior.
- c) Hay escasos niveles de profesionalización en esos programas. Entendiendo por profesionalización no sólo el que hayan pocos profesionales en los programas sino que existan escasos criterios y protocolos que profesionalicen los servicios.
- d) No se contemplan sistemas de certificación para medir la calidad de sus intervenciones, por lo que sus registros e indicadores se vuelven inconsistentes para este objetivo.

Ahora bien, no existen estimaciones disponibles para cuantificar el nivel de ineficiencia v/s eficiencia en el uso de recursos en programas sociales en el tercer sector, pero una estimación razonablemente conservadora de un 20%, implica que si el PIB asociado a la actividad del tercer sector es de aproximadamente un 1,8% del PIB nacional (US\$2.625), un 20% de éste implica la suma de US\$ 525 millones. El universo de los programas sociales en materia de protección social excluyendo a salud y educación, alcanza en el país la cifra de 101.233 programas. Esta estimación se realiza considerando los datos aportados por el estudio de la Universidad Johns Hopkins, los resultados de una investigación FONDECYT y los datos sobre programas sociales aportados por MIDEPLAN¹⁰. Este universo está contenido por diversos ámbitos de acción que van desde la infancia, programas de jóvenes, comunidades tera-

9 Fondecyt N° 1020806 ¿Al servicio de la gente? Indagación sobre los aportes de organizaciones no gubernamentales al fortalecimiento del capital social. 2004/2006 Investigadora responsable Teresa Matus. Asimismo ver: Irrázabal *et al.* Estudio comparativo del sector sin fines de lucro en Chile, 2006.

10 Resultado de la Comisión formada por la Presidenta Michelle Bachelet para el estudio de la desigualdad y la equidad en Chile.

peúcticas, de reducción de pobreza extrema, desarrollo local, participación social, programas de vulneración de derechos, de cesantía, de microcréditos, de mujeres, de jefas de hogar, de violencia doméstica, de tercera edad en diversas condiciones de autovalencia. Aproximadamente en el 80% de ellos todavía se aplican formas de intervención de primera generación, centradas en la distribución de recursos, pero sigue pendiente en muchas estrategias que el Banco Mundial y otros organismos internacionales denominan de segunda generación. Ellas buscan articular asistencia con el desarrollo de competencias y habilidades en los usuarios que les permitan desarrollar un grado mayor de autonomía gestado por mecanismos participativos y de respeto pleno a sus derechos. Así, para que los programas sociales se proyecten como una relación sistema/entorno que cree valor y que responda con calidad a sus demandas, requieren de una matriz de medición que les permita una forma de auto observación, mediante la cual se propongan ajustes y respuestas más efectivas en su acción. Asimismo, dicha forma de medir podría activar mejores niveles de articulación con otras políticas públicas o empresas. Sin embargo, las formas más usuales de evaluación sólo contemplan algunos cumplimientos de objetivos y percepción de los usuarios, sin que ellos tengan información suficiente de los estándares de la prestación recibida. Por otra parte hay avances en una agenda de transparencia, pero los mecanismos de *accountability* se han reducido a informaciones de distribución de recursos, o al cumplimiento de algunas normas ISO, sin existir aquello que el BID denomina un modelo de gestión integral orientado a resultados¹¹.

2. El proceso de intervención social

Entre los principales desafíos que señala MIDEPLAN para las políticas sociales en la década del 2000, se encuentran entre otras: instalar la perspectiva de derechos en los programas, acordar mecanismos permanentes para incentivar la participación ciudadana, generar estructuras participativas en la gestión, incorporar mecanismos de responsabilidad activa, estrechar el diálogo entre el Estado y los usuarios de los programas sociales, fortalecer el capital social. Sin embargo, incluso en los programas emblemáticos de estas innovaciones, se observa que si bien existe una clara apuesta ética en el discurso eje, falta consistencia operacional. Es decir, falta una red de formas mensurables que aclaren, en qué sentido y a través de qué modelos operacionalizables de diseño, gestión y evaluación, esto se llevará a cabo. Es más, en los propios organismos públicos se reconoce que para todo lo anterior existe la necesidad imperiosa de generar nuevos indicadores y de revisar los modelos de intervención de los programas que conforman la política social, en orden a hacerlos más pertinentes y consistentes.

11 Para un mayor análisis de remite a: Manual para una gestión integral orientada a resultados. BID. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2005.

De allí que las acentuaciones de un proceso de intervención social en este modelo son las siguientes: i) Es Formalista, porque en su principio regula un procedimiento de resolución argumentativa de conflictos. Sin embargo, no es formalista en el sentido que ese procedimiento no otorgue contenido normativo a la idea de imparcialidad. ii) Es Dialógica, en cuanto, no cualquier principio puede tener esas pretensiones anteriores ya que sólo pueden pretender validez aquellas normas que pudiesen contar con el asentimiento de los afectados, como participantes en un discurso práctico. De allí que las formas de producción del orden, de mediación, de negociación, forman parte sustantiva de los propios principios comunicativos de operación. iii) Es procedimental en cuanto no conlleva respuesta material dada como un *a priori*, ya que “ésta han de buscarla los agentes morales mismos y nadie puede buscarla por ellos” (Habermas, 1985, p.41) Con esto, lo moral se inscribe en las estructuras de la interacción, en la medida que permite que la razón no se considere como un principio originario externo, una suerte de orden objetivo sino que se ancle en la misma estructura de la práctica comunicativa argumentativa. iv) Considera una idea de solidaridad comprensiva, ya que es ella y sus movimientos de conmoción, las que informan acerca del mejor modo de comportarse para contrarrestar mediante la consideración y el respeto la extrema vulnerabilidad de las personas. Esta vulnerabilidad es aquella que está inscrita en las formas de vida socio-culturales, ya que la individuación se produce a través de la introducción en un mundo de la vida intersubjetivamente compartido (Habermas, 1990) v) Es comunicativa: considera que son precisamente en los procesos de comunicación donde se forman y mantienen ya sea la identidad de los individuos como la identidad de la colectividad. Los individuos desarrollan su centro interior en la medida en que sale de sí hacia las relaciones con otros establecidas comunicativamente. Ello explica el riesgo constitucional y la vulnerabilidad crónica a que está sometida la identidad, que son incluso superiores a la palpable posibilidad de merma y quebranto a que está sujeta la integridad del cuerpo y de la vida. Es justamente eso, por lo que se vuelve necesario prestar atención y consideración a la integridad de los sujetos en su necesidad de reconocimiento recíproco. vi) Considera las relaciones de conocimiento recíproco ya que ellas deben hacer valer, al mismo tiempo la intangibilidad de los individuos exigiendo igual respeto por la dignidad de cada uno, pero, en la misma medida, protegen también las relaciones intersubjetivas de reconocimiento recíproco por las que los individuos se mantienen como miembros de una comunidad. vii) Entiende que el principio esperanza forma parte de lo concreto (Bloch, 2004): Incluso los programas sociales innovadores aún evalúan sus resultados fuertemente marcados solamente por su condición de negatividad: “lograr que los jóvenes no vuelvan a delinquir, que no consuman más drogas, que los niños y niñas no se arranquen de las residencias. Sabemos de estos objetivos, y no es que ellos se encuentren mal concebidos,

sino que falta, incluso para llevarlos a cabo en mejores términos, una semántica de recoja los sueños, las aspiraciones, los proyectos y los plasme también como propuestas posibles” (Matus, 2004, p.12). En esto consiste operacionalizar un enfoque de derechos.

Por tanto, constituirán conceptos relevantes para la medición de la calidad de la intervención social los siguientes:

- Los enfoques del proceso de intervención
- La diferenciación de estrategias de intervención
- El monitoreo de las formas de intervención
- El grado de articulación de las diversas lógicas de intervención
- El grado de autonomía del equipo de intervención
- La intervención social v/s los recursos financieros

TABLA 2 Operacionalización de conceptos sobre intervención social

CONCEPTOS	VARIABLES	INDICADORES	FORMA DE INTERPRETACIÓN	PREGUNTAS
1. Enfoques de intervención social.	1.1 Intervención de primera generación centrada en la asistencia.	Número y características de programas de 1ª generación.	A mayor uso de enfoques de segunda generación resultados más pertinentes en la intervención social.	¿Qué oferta de subsidios contiene el programa? ¿Qué capacidades apunta a desarrollar el programa?
	1.2 Intervención enfocada además al desarrollo de capacidades y fomento de derechos.	Número y características de programas de 2ª generación.		¿Contiene el programa un enfoque de derechos? Si es así, ¿cómo se mide su progreso?
	1.3 Perspectivas procedimentales de la intervención.	Registro de procedimientos y protocolos de acción. Nº de entrega de alimentos, objetos o utensilios de trabajo.	A protocolos más pertinentes de acción, contruidos para fomentar la paulatina toma de decisiones mayores, mejores condiciones de calidad para la intervención.	¿Puede decir que no a alguna dimensión del programa sin salir de él?
	1.4 Fomento del diálogo y la participación del usuario/usuaria en su proceso de intervención.	Nº de veces en que el usuario/usuaria decide por alguna alternativa del programa que no conlleve criterios prescriptivos.		¿Apunta al desarrollo de mayores niveles de autonomía? Si es así ¿cómo se mide?

CONCEPTOS	VARIABLES	INDICADORES INTERPRETACIÓN	FORMA DE	PREGUNTAS
2. Diferenciación de niveles de intervención.	<p>2.1 Generación de subgrupos de usuarios.</p> <p>2.2 Construcción de criterios diferenciados de éxito, nivel medio e insuficiente.</p> <p>2.3 Medición diferenciada de estándares.</p>	<p>Indicar categorías de diferenciación.</p> <p>Criterios difieren en tiempo, recursos, estrategias de atención, condiciones de egreso.</p> <p>Nº y contenido de los estándares del programa.</p>	A mayor existencia y pertinencia de sistemas de clasificación de subgrupos, mejores niveles de intervención social.	<p>¿Hay diferenciación de usuarios según algún criterio técnico?</p> <p>¿Se corresponde con algunas estrategias diferenciadas de intervención?</p> <p>¿Los grupos son objeto de algún tipo de discriminación en función de su categoría?</p> <p>¿Son los usuarios los que efectúan trámites o acciones del programa?</p>
3. Monitoreo de la intervención.	<p>3.1 Existencia de medición de línea de base en la intervención.</p> <p>3.2 Establecimiento de indicadores de seguimiento.</p> <p>3.3 Establecimiento de estándares diferenciados de egreso.</p> <p>3.4 Existencia de criterios de evaluación de impacto.</p>	<p>Registro sistemático de línea de base por usuario y subgrupos.</p> <p>Registro de estrategias diferentes de intervención.</p> <p>Registro de egreso, dando cuenta de su nivel final dentro del programa.</p> <p>Existencia de algún sistema de seguimiento y/o evaluación de impacto.</p>	A mayor pertinencia y uso de sistemas de monitoreo mejor calidad de intervención social.	<p>¿Sabe usted como llegó un usuario específico al programa?</p> <p>¿Hay un diagnóstico de su situación inicial que esté registrado?</p> <p>¿Está disponible digitalmente?</p> <p>¿Cómo sabe cuando alguien mejora o empeora dentro del programa?</p> <p>¿Cómo sabe cuando y cuáles son las condiciones de egreso?</p>
4. Grado de articulación de las diversas lógicas de intervención.	<p>4.1 Identificación de lógicas que intervienen.</p> <p>4.2 Nivel de articulación en plazos y contenidos.</p> <p>4.3 Existencia de mecanismos de diálogo entre ellas.</p> <p>4.4 Establecimiento de redes de conexión y trabajo junto al programa.</p>	<p>Nº de lógicas que intervienen para un usuario/usuario.</p> <p>Grado de acoplamiento en contenidos y plazos.</p> <p>Cantidad de intercambio de información: por oficio, vía digital, por registro integrado, telefónico, en reuniones pautadas.</p> <p>Nº de redes y nivel de uso en la toma de decisiones.</p>	<p>A mayor grado de acoplamiento entre lógicas en plazo y contenido, mejores oportunidades para la calidad de la intervención.</p> <p>A mecanismos más fluidos y pertinentes de diálogo, mayores potencialidades de logro de resultados de la intervención.</p>	<p>¿Conoce casos en que las lógicas de expertos chocan entre sí? De conocer: ¿cuál ha sido el resultado para los usuarios afectados?</p> <p>¿Los tiempos de las resoluciones y los trámites se articulan o más bien se superponen perjudicando la calidad de la intervención?</p> <p>¿Existe registro de la toma de decisiones frente a un caso de las diversas lógicas de intervención? (médica, jurídica,</p>

CONCEPTOS	VARIABLES	INDICADORES	FORMA DE INTERPRETACIÓN	PREGUNTAS
				psicológica, social, pedagógica) ¿Las redes existentes están saturadas? ¿Cuánto es el tiempo de espera para acceder a sus beneficios o servicios?
5. Grado de autonomía del equipo social.	5.1 Nivel de participación en concursos de licitación o investigación. 5.2 Capacidad de innovación y de ajustes al programa.	Número de programas acoplados gestionados vía licitación o concurso. Nº de veces en que ha registrado un sistema de ajuste. Nº de veces en que se ha puesto en marcha una innovación o un sistema de ajuste.	A mayores programas acoplados gestionados por el equipo mayor grado de autonomía.	¿Puede introducir algún cambio en estrategias o formas de intervención según se requiera? ¿Registra las veces en que no lo ha podido hacer? ¿Participa en licitaciones o concursos o fondos complementarios al programa? ¿Ha publicado algún resultado? ¿Dónde? ¿Cuántos ajustes se le han incorporado al programa en el último año para mejorar su sistema de intervención?
6. Intervención social v/s recursos financieros.	6.1 Disponibilidad de recursos financieros para la intervención.	% del gasto del programa que corresponde a la intervención social. Monto total asignado y pertinencia según subgrupos de usuarios/usuarioas.	A menor % dedicado a la intervención, menor probabilidad de un buen sistema de intervención y prestación de servicios. A mayor pertinencia de la diferenciación según subgrupos mejor calidad de intervención.	¿Qué % de los recursos totales se destinan a llevar a cabo el proceso de intervención? ¿Existen montos variables de aplicación por caso? ¿Existen fondos de emergencia si se requieren para un caso? ¿Cómo se controlan estos recursos? ¿Cuentan con indicadores de logro?

Fuente: CEES UC

3. Cuidado y fortalecimiento de los equipos de trabajo

Ellos son parte medular en el proceso de mejorar la gestión y el nivel de prestación de servicios. La salud mental, emocional y física es esencial para que el trabajador pueda cumplir óptimamente su trabajo. El Instituto Federal Americano de la Salud en el Trabajo estima que en futuro, el estrés será la primera causa responsable de las enfermedades profesionales. Una de estas enfermedades es un síndrome al cual se le ha llamado: *burnout*, desgaste laboral, fatiga de compasión (Maslach, 2003; Gil-Monte, 2003; Richardson, 2001). Se presenta especialmente cuando el trabajador (psicólogos, asistentes sociales, educadores) presta servicio directo a personas y se considera inevitable en aquellos programas sociales que trabajan con derechos gravemente vulnerados, en exclusión social y en situaciones de pobreza dura. Uno de los hallazgos centrales es haber identificado como fuente de desgaste a lógicas provenientes del propio programa o de la organización en que éste se inserta. Asimismo, se vuelven relevantes las medidas asumidas por el programa en razón de fortalecer y capacitar a estos equipos. Dado que los programas sociales son programas de servicio que regularmente dedican el 80% de sus ingresos a pago de su personal (Richardson, 2001), este factor humano es clave. A ello podemos agregar que esta necesidad tiene fundamentos éticos, cuando consideramos que las personas en situación de pobreza no tienen opciones. Les corresponde un sólo hospital, un sólo consultorio, una sola escuela, etc., y por ende, la responsabilidad sobre la calidad del servicio recae sobre el programa social, la organización y finalmente la sociedad misma. Dichos usuarios se encuentran en condiciones socialmente difíciles, para lo cual requieren de profesionales especializados, equipos de trabajo coordinados, trabajo en red y una institucionalidad clara que sepa enfrentar y reducir la complejidad del problema. En todo ello existe la convicción que las personas son la clave para el desarrollo del programa, en tanto se trata del trabajo de personas (operadores sociales) con personas (usuarios) de alta complejidad social. Por tanto, incorporar estrategias de cuidado y desarrollo de los equipos se torna crucial para un programa de calidad.

TABLA 3 Operacionalización de conceptos sobre cuidado y fortalecimiento de equipos

CONCEPTO	VARIABLES	INDICADORES	FORMA DE INTERPRETACIÓN	PREGUNTAS
1. El síndrome de desgaste laboral o fatiga de compasión: proceso que ocurre entre los operadores sociales cuyo objetivo de trabajo son personas con problemas de alta complejidad. (Maslach, 2003).	1.1 Manejo de las fuentes de desgaste laboral.	Baja eficacia. Agotamiento. Indiferencia por el trabajo.	A menor eficacia en el trabajo menor logro de objetivos. A mayor agotamiento, menor motivación, eficiencia y logro de objetivos. A mayor indiferencia por el trabajo, peor servicio hacia el usuario.	¿Cuánto contribuye su trabajo al logro de los objetivos? ¿Tiene alguno de los siguientes síntomas físicos, emocionales y/o mentales? Baja energía, fatiga crónica, irritabilidad? ¿Ha disminuido su motivación, interés, entusiasmo por el trabajo?
2. Profesionalización. En la medida que los programas sociales crecieron, se especializaron y se complejizaron en sus temas, se requirió de capacidades técnicas expertas (Drucker, 1990).	2.1 Desarrollo de un equipo profesional de especialización adecuada al programa.	Selección, reclutamiento y mantención de personas técnicamente competentes. Distribución de tareas y coordinación de éstas. Interdependencia del equipo. Objetivo común del equipo.	A mayor competencia técnica, mayor facilidad para la realización del trabajo. A mayor coordinación e interdependencia, mayor claridad de roles y menor conflicto de equipo. Un equipo alineado trabaja más eficientemente.	¿El equipo de trabajo fue pensado para enfrentar la complejidad del programa? ¿Qué grado de especialización tiene el equipo de trabajo? ¿Existen reuniones periódicas de equipo para análisis de casos?
3. Fortalecimiento del equipo. Se refiere a la convicción de los equipos que trabajan directamente con personas con sus derechos gravemente vulnerados en una interacción contingente, deben ser cuidados en su salud física, emocional, mental y social, de modo que estén en un óptimo estado para su trabajo.	3.1 Mecanismos de fortalecimiento.	Descompresión de material tóxico (contacto con realidades que provocan angustia y emociones negativas). Supervisión clínica de casos de alta complejidad. Apoyo institucional.	A mayor descompresión, mayor salud física, emocional y mental. A mayor especialización, mayor claridad en el manejo de casos difíciles. A mayor apoyo institucional, mayor autonomía en decisiones de intervención en crisis.	¿Tiene posibilidad de relajarse una vez pasada una crisis de trabajo? ¿Tiene posibilidad de supervisión interna o externa respecto de casos que no sabe bien como manejar? ¿Cuál es el comportamiento de las autoridades frente a la toma de decisiones relacionadas a abordaje en crisis de los usuarios?

CONCEPTOS	VARIABLES	INDICADORES	FORMA DE INTERPRETACIÓN	PREGUNTAS
4. Calidad de vida laboral Los equipos de trabajo necesitan un entorno saludable que favorezca su calidad de vida laboral. (BID)	4.1 Componentes de calidad de vida de los trabajadores.	Infraestructura adecuada. Prevención de riesgos (del entorno físico y humano). Calibre ente la vida laboral y personal.	Una infraestructura adecuada permite un trabajo más eficaz y eficiente. Los operadores sociales que trabajan sin riesgo físico logran desarrollar con mayor calidad su trabajo. Los trabajadores sin sobrecarga tienen una mejor calidad de vida.	Dada las necesidades de su trabajo, ¿Cuenta con la infraestructura necesaria? ¿Hay peligros físicos de la estructura de su trabajo? ¿Hay peligros físicos relacionados a sus usuarios? ¿Cumple con sus horarios de trabajo? ¿Necesita quedarse más tiempo?

Fuente: CEES UC

4. Capacidad organizacional

El enfoque de la capacidad organizacional en este modelo, debe su origen a un intento por alejarse de la idea que las fortalezas y capacidades de una organización dependían críticamente de las capacidades individuales de las personas (Lusthaus, *et al.*, 2002). Ese énfasis en los aprendizajes personales de los miembros de la organización orientó por años programas de fortalecimiento organizacional fundados casi exclusivamente en entrenamiento y capacitación individual (Horton *et al.*, 2003). Los enfoques actuales de desarrollo y cambio organizacional coinciden en concluir que las organizaciones no necesariamente cambian o crecen cuando las personas adquieren nuevo conocimiento o habilidades aisladamente unas de otras. Para que el aprendizaje individual tenga impacto en la operación regular de la organización, se requiere de una constante adquisición de nuevas competencias colectivas, lo que implica una modificación de las reglas de comportamiento y la generación de procedimientos, además de una adecuada interacción entre los miembros, lo que llevará al objetivo más deseable del aprendizaje organizacional. De allí nace el cambio de énfasis desde capacidad del recurso humano a capacidades organizacionales. Bajo esa convicción, el modelo de desempeño organizacional que se ha utilizado a nivel de agencias internacionales para el fortalecimiento de las instituciones receptoras de ayuda ha utilizado el concepto de capacidad organizacional como ancla para mejorar los resultados y aumentar la calidad y sustentabilidad de los programas sociales (Lusthaus *et al.*, 2002).

El desarrollo del concepto se acopla a variables señaladas por el Banco Interamericano de Desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo.

En su definición según Horton *et al.* (2003), la capacidad organizacional es el potencial de la organización para aplicar exitosamente las habilidades y recursos organizacionales en la consecución de sus metas y satisfacer las expectativas de los diversos incumbentes o *stakeholders*. Se asume como un potencial en constante desarrollo, asociado a procesos de gestión de recursos y gerenciamiento efectivo. A nivel de las variables que se incorporan en el concepto, la capacidad organizacional dependerá de la gestión de recursos (humanos, físicos, financieros y tecnológicos) y de su gerenciamiento (liderazgo, programas, redes de contactos y vinculaciones) (Lusthaus, 2002). Un rasgo que hace de especial utilidad este modelo en el marco de esta investigación es que se asume que el desempeño adecuado de una organización admite muchas configuraciones diferentes de capacidad organizativa. La capacidad más adecuada dependerá de la misión que encare, el medio en el que opera, y sus fortalezas y debilidades en diferentes áreas internas y externas (Horton *et al.*, 2003). EL BID ha usado el concepto de capacidad organizacional para conformar un modelo de diagnóstico y análisis organizacional, donde se incorporan ocho variables. De ellas hemos considerado cinco. Complementariamente, para la conformación del set de preguntas que permiten explorar el estado en que se encuentra cada una de las variables en una organización, se ha acudido a la referencia del modelo de Chile Calidad para el Sistema de Acreditación de los Servicios Municipales. Para el desarrollo de los indicadores que permiten finalmente evaluar las variables seleccionadas, se tomaron como referencia aquellos que provienen de la de la Dirección de Presupuestos (DIPRES, 2008).

Por tanto, los conceptos incluidos en la capacidad organizacional son los siguientes: i) Redes de apoyo, definidas en forma amplia como los actores en un entorno complejo donde operan este tipo de organizaciones (Balsler & McClusky, 2005), vinculan una variedad de actores públicos y privados con intereses comunes respecto de los resultados de una política (Espinoza & Goldsmith, 2006). Incluye además el enfoque de redes que permite visualizar al programa como parte de un conjunto superior de organizaciones con miras al usuario y finalmente la gestión de redes como la realización de acciones específicas orientadas a contar con y mantener redes. ii) Liderazgo estratégico es el proceso por el cual la dirección del programa conduce y evalúa el desempeño de la organización- programa, con miras a desarrollar y mantener una organización eficiente y competitiva. Incluye los mecanismos de coordinación y prácticas, derivadas de la misión. Un elemento central es la planificación estratégica, como aquello que el programa va a realizar para acercarse al cumplimiento de su visión. Otorga claridad sobre lo que se quiere lograr y cómo lograrlo, según los objetivos del programa. Desarrollo de una estrategia como la definición de una estrategia planificada acorde al programa. Implementación de una estrategia, aquellas prácticas y controles de la estrategia que se relacionan con las metas y el

trabajo cotidiano. (Lusthaus *et al.*, 2002). iii) Variables de gestión y administración de personas, es la función que tiene a su cargo la planificación y el control de los recursos humanos para asegurarse de que se satisfagan las necesidades de las personas de modo que puedan trabajar para lograr las metas de la organización, a través de diferentes procesos, planificación de personas, la programación y organización de los procesos relacionados con las necesidades de recursos humanos del programa. Dotación de personas, es la búsqueda, selección reclutamiento y socialización de las personas que posean los conocimientos, aptitudes, comportamientos y valores para satisfacer las necesidades del programa. Desarrollo de personas es la mejora del desempeño y el desarrollo de las potencialidades y la evaluación de los recursos humanos y recompensas es la evaluación de la contribución de cada miembro de los equipos de trabajo dentro del marco de las reglamentaciones jurídicas y la capacidades organizativas (Lusthaus *et al.*, 2002; DIPRES, 2008). iv) Gestión de recursos financieros, materiales y tecnológicos, que considera la planificación financiera, como la capacidad de la organización de pronosticar las necesidades monetarias futuras. Supervisión financiera, comprende la elaboración y creación de informes oportunos de modo que los profesionales responsables puedan tomar decisiones financieras de manera oportuna. Y la planificación de recursos materiales, infraestructura y tecnología, que se refiere a la detección de las necesidades y planificación de las condiciones básicas (instalaciones y tecnología) que permiten que el trabajo de una organización siga su curso (Lusthaus *et al.*, 2002).

TABLA 4 Operacionalización de conceptos sobre capacidades organizacionales

CONCEPTO	VARIABLES	INDICADORES	FORMA DE INTERPRETACIÓN	PREGUNTAS
1. Redes de Apoyo. Visualizar al programa como parte de un conjunto superior de organizaciones con miras al usuario y la realización de acciones específicas orientadas a contar con y mantener redes (Espinoza & Goldsmith, 2006).	1.1 Intensidad de Relaciones. Fuerza de las redes, compromiso emocional, tiempo dedicado, número de mensajes o visitas (Espinoza & Goldsmith, 2006).	Aplicación de encuestas a miembros del programa y a 2 redes, 1 vez al año incluye variables sobre tiempo dedicado, prestigio, proximidad. puntajes desde 0 a 6, en que 0 significa grado mínimo 6 grado máximo.	A mayor puntaje cercano a 6 en cada ítem, mayor intensidad de redes.	¿Cuenta la organización con vínculos formales e informales adecuados con otras organizaciones? ¿Se establecen o buscan de manera sistemática vínculos externos para apoyar el desempeño? ¿Cuenta la organización con vínculos formales e informales adecuados? ¿Contribuyen los vínculos institucionales en forma eficiente a las metas y la misión de la organización?
2. La gestión financiera y de recursos materiales comprende la planificación, la ejecución y el monitoreo de los recursos monetarios y de infraestructura de una organización (Lusthaus, 2002). Lo anterior, con miras a asegurar el funcionamiento eficaz y eficiente de sus procesos, la transparencia en el uso de recursos y la sustentabilidad a largo plazo de las finanzas de la organización (Ministerio del Interior, 2007).	2.1 Planificación y supervisión financiera: capacidad de pronosticar sus futuras necesidades monetarias. La supervisión es la capacidad de crear informes respecto de la situación financiera y tomar decisiones oportunas (Lusthaus, 2002). 2.2 Planificación de recursos, materiales e infraestructura Condiciones básicas que permiten que el trabajo de una organización siga su curso (Arriagada, 2002).	Índice de cumplimiento presupuestario (%): alrededor de 100 está correcto. Desde 10% más arriba o más abajo indica desviaciones significativas. Nº de procesos de detección de necesidades materiales y de infraestructura al año. Índice de cumplimiento de los planes: % de cumplimiento y ejecución de los planes de provisión mensual de recursos materiales e infraestructura.	A mayor cercanía a 100 mayor nivel de corrección. Mientras más cercano a 1, mejor aspectado el índice. Mejor a mayor índice de cumplimiento.	¿Se analizan las necesidades de efectivo por medio de declaraciones de flujo de fondos? ¿Cómo se realiza el seguimiento y ajustes al presupuesto? ¿Cómo se identifican las necesidades financieras de recursos materiales, para el funcionamiento? ¿Cómo se hace el seguimiento y mantención de los recursos, equipos e infraestructura de la organización? ¿Identifica la estrategia organizacional las oportunidades y limitaciones relacionadas con la infraestructura? En general, ¿es adecuado el nivel de tecnología de la organización para llevar a cabo sus funciones?
3. Liderazgo estratégico. El liderazgo estratégico se refiere a todas las actividades.	3.1 Planificación estratégica: actividad relacionada con las respuestas calculadas al entorno, incluida la	Razón de cumplimiento de plan estratégico: grado en que los objetivos estratégicos para el trimestre se han cumplido (evaluación trimestral)	Mientras más cercano a 1, mejor.	¿Cómo se realiza la planificación estratégica? ¿Cómo se consideran las condiciones de entorno, los requerimientos de los

CONCEPTOS	VARIABLES	INDICADORES	FORMA DE INTERPRETACIÓN	PREGUNTAS
que fijan el rumbo para la organización y la ayudan a mantenerse en el servicio de su misión (Lusthaus, 2002).	<p>distribución de recursos que hacen posible que una organización logre sus metas.</p> <p>3.2 Evidencias de Liderazgo estratégico: Proceso por el cual la dirección evalúa el desempeño, con miras a desarrollar una organización eficiente y competitiva (Espinoza & Goldsmith, 2006).</p>	<p>Razón: Nº objetivos cumplidos/ Nº de objetivos estratégicos propuestos.</p> <p>Grado de cumplimiento del plan anual de seguimiento y control de planes.</p>	A mayor porcentaje mejor grado de cumplimiento.	<p>organismos mandantes y los proveedores en la planificación estratégica de la organización?</p> <p>¿Cómo se consideran las necesidades y expectativas de los usuarios y usuarias?</p> <p>¿Cómo se desarrollan los planes de acción para alcanzar las metas definidas?</p> <p>¿Cómo hace la organización para que los funcionarios y funcionarias conozcan, adopten e incorporen en su trabajo su misión, visión y valores?</p> <p>¿Cómo se asegura la dirección el cumplimiento de las metas establecidas en el plan estratégico?</p> <p>¿Cómo se establecen procesos de evaluación y seguimiento de los planes estratégicos?</p> <p>¿Cómo se incentiva al personal a cumplir con los objetivos estratégicos del programa?</p>
4. Gestión y Administración de personas. Función que planifica los recursos humanos para asegurarse que se satisfagan las necesidades de las personas de modo que puedan trabajar para lograr las metas de la organización (Lusthaus, 2002).	4.1 Planificación de Personas. Existencia de un proceso formal ajustado a la estructura organizacional y de cargos, en función de los objetivos organizacionales.	Nº de personas contratadas bajo el proceso formal/ Total de vacantes.	A mayor % de contratos formales mejor. Un índice igual a 100% significa que el total de las personas contratadas lo fue hecho de acuerdo a un proceso formal, y los índices que se alejan de 100, dan cuenta de una mayor informalidad en los procesos de selección de personal.	<p>¿Se encuentran las personas adecuadas en los puestos correspondientes en la organización?</p> <p>¿Posee la organización un enfoque competente de la dotación de personal?</p> <p>¿Tiene la organización descripciones adecuadas de puestos, análisis de competencias o equivalentes para determinar qué personal se necesita?</p> <p>¿Tiene la organización un sistema adecuado para seleccionar candidatos.</p>

CONCEPTO	VARIABLES	INDICADORES	FORMA DE INTERPRETACIÓN	PREGUNTAS
	4.2 Desarrollo de Personas. Personas capacitadas en función de la detección de necesidades para el cumplimiento de los objetivos del programa.	Porcentaje de personas capacitadas del total de personas del programa anualmente, en función de los objetivos del programa (DIPRES, 2008).	Un índice igual a 100% significa que el total ha sido capacitado acorde a los objetivos del programa y los índices que se alejan de 100, dan cuenta de un menor porcentaje de personas capacitadas.	¿Cuenta la organización con una política de capacitación? ¿Tiene un presupuesto para capacitación y una manera de hacer un seguimiento de estos costos? ¿Estimula la organización a los empleados para que continúen el aprendizaje, proporcionando incentivos, cubriendo costos de capacitación?
	4.3 Formalización de los vínculos laborales de acuerdo a las condiciones legales vigentes.	Porcentaje de cumplimiento del pago de cotizaciones previsionales y de salud mensuales, según la legislación vigente.	Un índice igual a 100% significa que el total de las cotizaciones del personal contratado cumple con la legislación vigente, los índices que se alejan de 100, dan cuenta de un mayor o menor porcentaje de pago de cotizaciones.	¿El programa mantiene vínculos laborales formales con las personas que en él se desempeñan? ¿El programa cumple con los requerimientos de la legislación laboral vigente? ¿Las personas que trabajan en el programa, reciben la información necesaria respecto de sus condiciones laborales?
	4.4 Evaluación de personas. Es la mejora del desempeño y el desarrollo de las potencialidades de las personas de acuerdo a las necesidades del programa.	Porcentaje de personas y/o equipos que han tenido reuniones de retroalimentación del desempeño al año.	Un índice igual a 100% significa que el total de las personas y/o equipos han tenido reuniones de retroalimentación del desempeño.	¿Cómo se asegura que los objetivos asignados a las personas que trabajan en el programa y los objetivos del mismo estén alineados? ¿Cómo se evalúa el desempeño de las personas? ¿Cómo se reconoce y motiva el desempeño de excelencia de las personas?

Fuente: CEES UC

5. Gestión de información

Contar con una información adecuada es vital. La idea de gestión en este modelo supone no sólo la existencia de datos sino su consideración para la toma de decisiones. Por ello, se requiere incorporar en forma urgente tecnologías de información en un sistema estructurado donde se encuentren las anteriores dimensiones. Además es posible contar con una ficha dinámica del usuario que, a modo de la tarjeta de salud que actualmente se utiliza en España, le posibilite acceso preferencial en los otros servicios que le correspondan y le evite tener que repetir todo el proceso de información en cada trámite. Por tanto, en un modelo de gestión de información existirían cuatro niveles:

- Registro de datos requeridos por el organismo público o la empresa financiadora.
- Datos generales requeridos por la propia organización a la que pertenece el programa.
- Datos que emerjan de cada una de las ocho dimensiones del modelo.
- Sistema de registro integrado de usuarios, que sea accesible y, a la vez, respetuoso de los niveles de privacidad requeridos.

Asimismo, se propondrá un sistema digital integrado de redes de informaciones y antecedentes sobre programas sociales, tanto nacional como internacional.

6. Relación con usuarios e involucrados o *stakeholders*, según estándares

En muchos programas sociales un factor de evaluación sustantiva es el grado de satisfacción de los usuarios. Pensamos que si bien lo anterior es una referencia clave, para que esa información sea pertinente se requiere de un proceso pedagógico y formativo que lleve a una comprensión adecuada de los estándares sobre los que se sustenta la gestión y la calidad de la prestación de servicios. Los involucrados en un programa, pueden denominarse *stakeholders*, entendidos como todos los grupos o individuos que afectan y/o son afectados por el logro de los propósitos, por las políticas y/o actividades de una corporación, y sin cuyo soporte la organización cesaría de existir. Drucker (1990), señala que todas las organizaciones sociales tienen más de un tipo de cliente, unos primarios (los que usan el servicio) y otros de apoyo (voluntarios, donantes, miembros de la comunidad, el directorio y los ejecutivos). Es decir, las personas y grupos implicados son diversos, participan en procesos distintos y tienen intereses diferentes, y es preciso averiguar si las competencias y recursos de la organización coinciden con sus necesidades. También la población, los ciudadanos, los beneficiarios, pueden y deben participar y tienen o deberían tener una visión y perspectiva de evaluación (Raczynski y Serrano, 2002).

El éxito de la gestión de un programa está unido a su capacidad de satisfacer las necesidades y expectativas de sus usuarios, lo que requiere el conocimiento de quienes son, qué es lo que quieren y necesitan, y cuán satisfechos están sus usuarios con el servicio entregado. La evaluación de satisfacción es aquella que recoge y pondera el juicio y valoración del usuario respecto de la satisfacción que deriva de determinado programa (Raczynski y Serrano, 2002). Las denominadas intervenciones de segunda generación se distinguen por incorporar el punto de vista del usuario y se comprometen con el respeto pleno a sus derechos, además enfatizan el desarrollo en los usuarios de competencias y habilidades que les permitan desarrollar un grado diferenciado de autonomía. Sin embargo, el foco de las evaluaciones de políticas y programas sólo recientemente comienza a incluir la preocupación por el juicio ciudadano. En la mayoría de los casos, quienes participan de las decisiones sobre evaluación son los directivos y autoridades, así como los operadores de las intervenciones y los profesionales de las ciencias sociales que realizan labores de evaluación (Raczynski y Serrano, 2002). La medida de la satisfacción se ha convertido en un instrumento cuyo valor va en aumento en todas las organizaciones sean públicas o privadas, de producción o de servicios, y la idea de que el éxito de una organización depende también de su capacidad de satisfacer las necesidades de sus clientes se ha generalizado hasta tal punto que se ha llegado a influir la definición de calidad. La percepción de los involucrados en la entrega de un servicio, en cualquiera de sus tramos es fundamental para evaluar la calidad del servicio entregado, así como para implementar mejoras. No solo es relevante considerar la satisfacción de los usuarios, sino de otros implicados. A los voluntarios, incluso más, porque su satisfacción es el logro de servir. Hay que satisfacer también a los donantes en el sentido de que el dinero que dan se usa y bien (Drucker, 1990). El concepto de satisfacción se basa en la diferencia entre las expectativas del usuario y la percepción de los servicios que ha recibido. De esta manera, las percepciones subjetivas acompañadas de las expectativas previas configuran la expresión de la calidad del servicio. Algunas investigaciones añaden que una mala experiencia influye en la satisfacción del usuario más que tener experiencias buenas (Caminal, 2001). Además, el conocimiento del grado de satisfacción del usuario aporta un diagnóstico de los problemas de calidad de la atención y de la gestión, visualizados por el usuario, para ser mejorados (Corbella & Maturana, 2000). Respecto a los usuarios, puede ocurrir que algunos no sean capaces de distinguir sus necesidades y confían en que se anticipen a ellos (Drucker, 1990). Puede ocurrir también que no cuentan con la capacitación para distinguir un buen servicio. Por esto, no basta con preguntar si están conformes o si les gustó el programa, para que los involucrados puedan ser asertivos en su evaluación, deben conocer el tipo y nivel de oferta a la que están accediendo, en relación a otras, y que la evaluación sea realizada en base estándares de calidad del servicio, para lo cual es fundamental informar

a los involucrados acerca de los estándares de calidad ofrecidos, su relación con los sistemas internacionales y su posibilidad de exigirlos. Los usuarios, son de los informantes más importantes en temas de satisfacción e impacto; podrían ejercer control ciudadano sobre la política y los programas, además de exigir *accountability*. (Raczynski y Serrano, 2002).

Dentro del componente de Relación con los Involucrados, según estándares, se consideran dos conceptos, en primer lugar el reconocimiento y valoración de los involucrados, que incluye como variable la identificación de los involucrados con el programa, sus características e intereses y como una segunda variable la identificación de las expectativas de los involucrados, que hace referencia a lo que espera cada involucrado del servicio. Dicha identificación, podrá realizarse a través del Análisis de los Involucrados, un instrumento que permite identificar a aquellas personas y organizaciones interesadas en el éxito de un proyecto, a aquellas que contribuyen o son afectadas por los objetivos del mismo, y a quienes tienen un poder de influencia sobre los problemas que hay que enfrentar. En relación a las expectativas, lo que los clientes de una organización consideran valioso es tan complicado que, en general, sólo puede ser respondido por ellos mismos, pero un modo de determinar qué valoran los clientes es preguntarles. Mientras mayor es la consideración de las preferencias, de las opiniones y de la participación de los usuarios por parte de quienes desarrollan los programas de atención, mayor satisfacción se observa en los usuarios. Finalmente, dentro de este concepto se considera la transmisión o entrega de información por parte del programa, respecto a sus objetivos, procedimientos, resultados esperados. Con lo que el usuario podrá adaptar sus expectativas y tomar decisiones. Un segundo concepto considerado, es la Satisfacción de los Involucrados, dentro de lo que se identifica la variable satisfacción de los involucrados con la estructura, procesos y resultados del programa, en relación a estándares. El análisis de estas tres dimensiones corresponde a un modelo propuesto desde la atención en salud para la evaluación de la satisfacción usuaria. En él se entiende por estructura las características relativamente estables de los proveedores del servicio, los instrumentos y recursos disponibles, los lugares físicos y la organización que se adopta. Los procesos refieren al conjunto de actividades que los equipos realizan por o para el usuario y la respuesta de estos a las actividades, y los resultados aluden a los logros alcanzados, los cambios que el usuario percibe, ya sean positivos o negativos.

TABLA 5 Operacionalización de conceptos sobre stakeholders y estándares de medición

CONCEPTO	VARIABLE	INDICADOR	FORMA DE INTERPRETACIÓN	PREGUNTAS
1. Reconocimiento y valoración de los involucrados.	1.1 Identificación de los involucrados o <i>stakeholders</i> , sus características e intereses.	Análisis de los involucrados (se puede realizar a través de metodología de Marco Lógico).	A mayor conocimiento e identificación de características y demandas de los interesados, es probable responder a sus demandas y aumentar su satisfacción. Incluso adaptando el funcionamiento de la organización.	¿Cómo son identificadas las expectativas de los involucrados (<i>stakeholders</i>)? ¿Cuáles son sus características? ¿Han cambiado las personas y/o grupos involucrados con el programa? ¿De qué modo? (demográfico, cantidad, necesidades, etc.)
	1.2. Identificación de Expectativas de los <i>stakeholders</i> , en relación a estándares que se propone el programa.	Determinación de estándares. Conocimiento de la relación estándar/ expectativa.	A mayor conocimiento e identificación de las expectativas de los interesados, es posible responder mejor a ellas, moderarlas y aumentar la satisfacción de los involucrados.	¿Cuáles son las consecuencias para la organización, de estos cambios? ¿Cómo se coordinan y ajustan las expectativas de los interesados de acuerdo a los estándares que el programa se ha propuesto? ¿Cómo se asegura que usuarios y usuarias conozcan los estándares de calidad propuestos por el programa, en relación a los implementados internacionalmente?
	1.3. Transmisión/ Entrega de información en relación al servicio.	Existencia de procesos y canales de comunicación hacia los usuarios y grupos interesado. Flujos de la transmisión de información.	La recepción de información, por parte de usuarios y grupos interesados, respecto al funcionamiento del programa, sus objetivos, procedimientos y forma en que se relacionará con el programa, podrá aumentar su satisfacción.	¿Cuáles son los canales de comunicación para entregar información completa sobre el programa a los usuarios y demás grupos interesados? ¿Cómo mantiene el programa la comunicación con los distintos grupos interesados? ¿Cómo se asegura el programa que los usuarios e involucrados se mantienen informados respecto a los procesos del programa?

CONCEPTOS	VARIABLES	INDICADORES	FORMA DE INTERPRETACIÓN	PREGUNTAS
2. Satisfacción de los involucrados.	2.1 Satisfacción de los involucrados con la estructura, procesos y resultados del programa, según estándares para cada uno.	Grado de Satisfacción de los involucrados (<i>stakeholders</i>) con la estructura del programa, los procesos y los resultados del servicio, según estándares medido a través de instrumento. N° de reclamos, quejas, comentarios y sugerencias recibidas por el programa.	Una mayor satisfacción de los involucrados da cuenta de una mejor calidad del servicio percibida por ellos.	¿Cómo se mide la satisfacción de los usuarios y de los demás interesados con el servicio? ¿Cómo se utiliza la información de satisfacción de los usuarios y grupos interesados para el mejoramiento del servicio? ¿Cómo se mantienen actualizados los instrumentos de medición de satisfacción de usuarios y principales grupos interesados con el servicio? ¿Cuáles son las prácticas que tiene el programa para la consulta hacia los involucrados, de modo que aseguren que se toma en cuenta su opinión? ¿Cómo se reciben y tratan los reclamos, quejas, comentarios y sugerencias de los involucrados y cómo se usa esta información para la toma de decisiones y mejoras del servicio?

Fuente: CEES UC

7. Resultados

Según Fernández-Ballesteros (1996), los programas sociales son un conjunto específico de acciones humanas y recursos materiales diseñados e implantados organizadamente en una determinada realidad social, con el propósito de resolver algún problema que atañe a un conjunto de personas. Tanto el diseño como la implementación de un programa social suponen una preocupación seria y constante del equipo de trabajo por alcanzar las metas, fundada y cuidadosamente fijadas durante el proceso, lo que refleja que “los programas no son intervenciones espontáneas, sino que responden a una cuidadosa preparación. Constituyen una propuesta de solución a determinado orden de cosas que se desea modificar, de forma tal que el diseño de las intervenciones expresa una concepción y una teoría determinada sobre la pobreza y el desarrollo” (Serrano y Raczynski, 2002, p. 8). La preocupación sobre los resultados que son capaces de conseguir los programas sociales adquiere especial relevancia en un escenario en el que las políticas sociales han sido blanco de críticas debido a su reducido impacto: “las políticas sociales,

tanto en el pasado como en la actualidad, estuvieron y están lejos de alcanzar sus objetivos debido a que presentan notorias deficiencias en el manejo de los escasos recursos que se ponen a su disposición, al mismo tiempo que muestran poca eficacia en el desarrollo de los productos que generan, lo que se traduce, a su vez, en un magro efecto en la situación de bienestar de las personas a las que se dirigen” (Cohen y Franco, 2005, p. 10). Por otra parte, si se considera que las políticas sociales se implementan a través de programas que se desarrollan en organizaciones, entonces se comprende que la crítica respecto a los resultados de las políticas también incluya a las organizaciones: “las lecciones aprendidas desde los estudios de eficacia organizacional pueden ser usadas en los estudios de eficacia de las políticas (asumiendo que el concepto de eficacia es similar al de impacto). Las lecciones son que los objetivos a menudo no están claramente indicados, que pueden haber objetivos múltiples y contrarios puestos por una política social, y que, dentro de dos o más contextos culturales, la misma forma de ejecución puede producir resultados diferentes debido al contexto cultural en el cual la política es ejecutada” (Chatterjee y Vadapalli, 2007, p. 83). Este desalentador diagnóstico respecto al impacto de las políticas “exige que se piense no sólo en el diseño de las políticas, sino también en su gestión” (Cohen y Franco, 2005, p. 10). Ello conduce a poner atención al proceso de implementación y evaluación de las políticas, introduciendo preguntas que apunten a cómo mejorar la calidad de los programas sociales en un escenario que debiera ser altamente exigente y competitivo, lo que en nuestro país es un tema que recién comienza a discutirse. De hecho, las evaluaciones de políticas y programas son escasas, y aquellas realizadas por parte de organismos públicos cubren sólo una muy pequeña parte de los programas, además que considera exclusivamente el universo de aquellos financiados con fondos públicos. Esta situación se vuelve preocupante si se considera que la cuantificación y cualificación de los resultados que logran los programas sólo es posible desarrollarla de manera rigurosa a través de evaluaciones, comprendiendo que “evaluar un programa, además de evaluar procedimientos, productos y resultados, es una forma de conocer si las hipótesis de base del programa, sus conceptos centrales y su particular teoría, funcionan para los problemas que éste pretende resolver” (Serrano y Raczynski, 2002, p. 8).

Los resultados de los programas sociales son un elemento constitutivo del modelo de certificación, ya que no es posible realizar un juicio sobre la calidad de los programas sin preguntarse acerca de cuáles son los resultados que éstos generan en los usuarios de los servicios. Se plantea una estrecha relación entre resultados y calidad de los programas sociales, en tanto más y mejores resultados contribuyen a aumentar la calidad del programa, y al mismo tiempo, un programa con altos niveles de calidad asegura la obtención de más y mejores resultados. En el caso de este modelo, no se pretende realizar una evaluación directa del impacto de los programas, sino que se apunta

a analizar las evaluaciones realizadas por ellos con anterioridad al proceso de certificación, y a la vez, se pretende lograr que la propia organización y los equipos de trabajo del programa auto observen los resultados que están obteniendo. Son tres las variables que este modelo considerará para la auto observación de los resultados: la eficacia, la eficiencia y el fortalecimiento de las capacidades democráticas de los programas sociales. Dado su cercanía, primero se definirán las dos primeras variables. La eficacia, se entiende en el contexto que un proyecto o programa desea “producir cambios en alguna parcela de la realidad, solucionar un problema social, o prestar un servicio a un subconjunto poblacional determinado” (DIPRES, 2008, p.18). La definición operacional de eficacia es “el grado en que se alcanzan los objetivos y metas del proyecto en la población beneficiaria, en un período determinado, independientemente de los costos que ella implique” (Cohen y Franco, 2005, p. 102). Como se mencionó, no sólo la eficacia es uno de los aspectos centrales de la implementación y evaluación de los programas, sino que también la preocupación por la eficiencia ha sido un foco de atención para los programas sociales, aunque más reciente y visiblemente importada desde el campo de la administración y el estudio de las organizaciones: “en comportamiento organizacional, el concepto de análisis de eficiencia ha sido largamente popular. Fue formalmente introducido por Taylor y puede ser referido como una forma temprana de análisis de costo beneficio. Taylor mostró que una organización puede ser efectiva pero no necesariamente eficiente, especialmente si el costo de unidad de producción es demasiado alto o si los objetivos de producción no puede ser encontrados dentro de un periodo de tiempo especificado” (Chatterjee y Vadapalli, 2007, p. 91). Se entiende que la eficiencia “describe la relación entre dos magnitudes: la producción física de un producto (bien o servicio) y los insumos o recursos que se utilizan para alcanzar ese nivel de producción. En otros términos, se refiere a la ejecución de las acciones, beneficios o prestaciones de un programa utilizando el mínimo de recursos posibles” (DIPRES, 2008, p. 20). En esta propuesta de modelo de certificación, consideramos que la eficacia y la eficiencia son variables fundamentales al momento de preguntarse sobre los resultados e impactos del programa, pero al mismo tiempo, creemos que son insuficientes para dar cuenta integralmente de ellos. Compartimos la visión que “las políticas públicas deberían, sobre todo, ocuparse de valores más allá de los que promueve el gerencialismo, siendo el más importante de ellos la transmisión y aplicación de conocimientos y aptitudes democráticas a un público tan amplio como sea posible”; “las políticas públicas implican mejorar las capacidades democráticas o políticas de las personas, significan mucho más que la eficiencia y efectividad en la prestación de servicios” (Parsons, 2007, p. 630). Consecuentemente, incluimos la tercera variable, asociada al resultado que el programa tiene en torno el fortalecimiento de la capacidad democrática de las personas. Si se considera las dificultades existentes para la integración social producto del bienestar

material, entonces se puede reconocer a la ciudadanía como una de las estrategias para conseguir nuevas bases de integración social: “el momento para la construcción de nuevas bases de integración social parece propicio para estimular el diálogo político participativo. Se trata entonces de una vía deliberativa, centrada en el fortalecimiento de la solidaridad para la construcción de procesos democráticos estables y el fortalecimiento, concomitante, de las otras formas de integración social” (Sojo, 2004, p. 120). Por tanto, se concibe que “la ampliación de los espacios de participación ciudadana mejora cualitativamente la capacidad de representación de intereses y la calidad de respuesta pública a las demandas sociales” (Sojo, 2004, p. 132). Por ello es que al momento de preguntarse por los programas sociales, debiéramos incluir si estos tienen algún tipo de impacto en el fortalecimiento de la participación ciudadana y las capacidades democráticas. En la tabla siguiente, se puede observar las variables, indicadores y preguntas asociadas a los resultados del programa que serán consideradas en el modelo de certificación.

TABLA 6 Operacionalización de conceptos sobre medición de resultados

CONCEPTO	VARIABLES	INDICADORES	PREGUNTAS
Resultados del programa social.	1. Eficacia del programa.	1.1 Impacto del programa en los usuarios. 1.2 Grado en el que el programa responde a las necesidades de los usuarios. 1.3 Focalización del programa.	¿Se cuenta con una línea de base que de cuenta de la situación de entrada de los usuarios? ¿Cómo se elabora? ¿Se realiza una evaluación de la situación de egreso de los usuarios? ¿Cómo se elabora? ¿Cuáles son los resultados de una comparación entre la línea de base y la situación de egreso del usuario? ¿Cuáles son las principales necesidades y problemáticas de los usuarios? ¿Existen diferencias de género en las necesidades y problemáticas detectadas? ¿Qué mecanismos se utilizan para detectarlas, en qué etapas de la intervención, y cada cuánto tiempo se aplican? ¿Existen obstáculos y facilitadores que afectan la respuesta del programa a las necesidades y problemáticas de los usuarios? ¿Cuáles son? ¿Cuáles son los criterios que definen la focalización (en relación a las carencias y desigualdades presentes en la población)? ¿Cuáles son los instrumentos y procedimientos que se han diseñado para lograr la focalización? ¿Los instrumentos y procedimientos funcionan según lo diseñado?

CONCEPTO	VARIABLES	INDICADORES	PREGUNTAS
		<p>1.4 Cobertura del programa: relación entre población atendida y población potencial.</p> <p>1.5 Nivel de satisfacción de los usuarios respecto al programa.</p>	<p>¿El programa ha logrado llegar a la población que deseaba atender?</p> <p>¿Tiene identificada cuánta es su población potencial, población objetivo y beneficiarios efectivos? ¿Tiene diferenciado el número según género? Para ambas preguntas entregue las cifras respectivas.</p> <p>¿Se cuenta con algún mecanismo de evaluación de la satisfacción de usuarios y usuarias? ¿Cada cuánto tiempo se aplica y cuáles son sus resultados?</p>
	2. Eficiencia del programa.	<p>2.1 Costos de la producción de los servicios.</p> <p>2.2 Uso y gestión de los recursos del programa.</p>	<p>¿Cuáles son los principales productos y servicios del programa, y cuánto cuesta producirlos? ¿Existe más de una fuente de ingresos para el programa? ¿Tiene el programa ingresos propios?</p> <p>¿Cuáles son los mecanismos de asignación de recursos para el programa?</p> <p>¿Se monitorea y evalúa el uso óptimo de los recursos? ¿a través de qué mecanismos y cada cuánto tiempo?</p> <p>¿A través de qué mecanismo se garantiza que las actividades del programa se han ejecutado, administrado y organizado de tal manera que se haya incurrido en el menor costo posible para generar los productos y/o componentes esperados?</p>
	3 Incidencia del programa en el fortalecimiento de capacidades democráticas de las personas.	<p>3.1 Capacidad de diálogo y participación.</p> <p>3.2 Ciudadanía: conciencia de derechos y deberes.</p>	<p>¿El programa declara intenciones de afectar positivamente la capacidad de participación y/o diálogo de los usuarios? ¿El programa logra esta afectación? ¿Cuáles son las principales dificultades o facilitadores para lograrlo?</p> <p>¿El programa contempla algún mecanismo de participación de los usuarios?</p> <p>¿El programa declara promover la autonomía de los usuarios de los servicios?</p> <p>¿El programa informa a las personas acerca de sus derechos u deberes? ¿El programa favorece la creación de espacios de organización sociales en los usuarios?</p>

Fuente: CEES-UC

8. Plan de mejoras

El plan de mejoras tiene como objetivo que el propio programa, en acuerdo con su organización lleve adelante el diseño y puesta en práctica de mecanismos de mejoramiento continuo de calidad. Es contra este plan que se auditará la consistencia y cabalidad de su cumplimiento. Por tanto en él se deberán establecer los estándares operativos: la definición de criterios y estándares de calidad y la elaboración de indicadores de contenido y proceso. Además en el plan de mejoras se debe llevar a cabo la implementación de los estándares operativos: formulando cronogramas auditables, implementando procedimientos, desarrollando capacidades internas y externas. Por último, él se

debe insertar en estrategias de sustentabilidad de los estándares operativos y del desarrollo de dispositivos internos de administración de la calidad.

Sugerencias técnicas

- Que dentro de las licitaciones de organismos públicos se inserte una línea concursable para efectuar la certificación de calidad de programas sociales, desde la perspectiva de los diversos modelos existentes.
- Que los criterios y preguntas de auto evaluación de los diversos modelos se encuentren disponibles y con factibilidad de uso en organismos públicos y privados que se interesen por sus criterios y su puesta en marcha.
- Que se estudie la posibilidad de generar un sistema de subsidio a procesos de certificación de calidad, contra entrega de cumplimiento de planes de mejoras.
- Colocar como información pública los estándares que se ha fijado el propio programa, para un acceso expedito de la información a usuarios y público en general.
- Legislar sobre la creación de una asignación de zona, no sólo según territorio, sino de acuerdo a la existencia de niveles de complejidad extremos, como incentivo para profesionales y técnicos especializados.
- Contar con instrumentos de medición de satisfacción de usuarios/ usuarias, diseñados especialmente para programas sociales, considerando sus particularidades. Esta podría ser una dimensión considerada dentro de las exigencias técnicas en las licitaciones de programas y proyectos.
- Por otra parte, para que los usuarios e involucrados tengan mayor propiedad para opinar sobre el programa, se requiere que se asegure que conozcan sus derechos y que estos puedan ser efectivamente resguardados, en esto las entidades públicas y privadas pueden hacer un gran aporte, en la promoción y validación de la perspectiva de derechos.
- Introducir en los criterios de evaluación de los programas sociales el desarrollo de modelos de intervención de segunda generación, que se enfocan al desarrollo de capacidades y al fortalecimiento de derechos.
- Generar sistemas de supervisión sistemáticos y especializados en niveles mayores de complejidad.
- Generar sistema concursable que permita acceder a fondos para instalar sistemas digitalizados y en línea de estos indicadores en programas sociales.

- Articular algunas prestaciones y subsidios del Estado para usuarios/ usuarias que se encuentren en alto grado de complejidad.
- Apoyar la generación de un sistema escalonado de redes entre programas sociales, para focalizando su acción, se posibilite una mejor rentabilización de recursos y la consecución de los objetivos esperados en forma más sustentable.

Referencias

- **Arriagada, R.**, 2002. *Diseño de un sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal: una propuesta metodológica*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- **Arrow, K.**, 1993. *The economics of agency*. Harvard Business School Press.
- **Balser, D. & McClusky, J.**, 2005. Managing Stakeholder, Relationships and Nonprofit Organization Effectiveness, *Nonprofit Management & Leadership*, 15(3), 295 - 315.
- **Banco Interamericano de Desarrollo**, 2004. *Manual para una gestión integral orientada a resultados* México: Fondo de Cultura Económica.
- **Baumann, Z.**, 2007. *La sociedad sitiada*. Barcelona: Editorial Antrophos.
- **Baumann, Z.**, 2001. *Modernidad líquida*. Buenos Aires: Editorial Taurus.
- **Berman, P.**, 1993. *El estudio de la macro y micro-implementación en La implementación de las políticas*, Luis Aguilar Villanueva (editor). México: Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial.
- **Beyer H. y Sapelli C.**, 2008. Hacia una política social eficiente y efectiva. Trabajo presentado en el seminario “El Chile que viene”.
- **Bloch, E.**, 2004. *El principio esperanza*. Madrid: Editorial Trotta.
- **Buzzetti, M.**, 2005. Validez del Maslach burnout inventory. Memoria Universidad de Chile.
- **Caminal, J.**, 2001. La medida de la satisfacción: un instrumento de participación de la población en la mejora de la calidad de los servicios sanitarios. *Revista Calidad Asistencial*, 16, 276-279.
- **Castel, R.**, 1999. *La metamorfosis de la cuestión social*. Madrid: Editorial Taurus.

- **Chatterjee, P. y Vadapalli, A.**, 2007. *Management Development*. India: Institute Gurgaon.
- **Cliffe, D. y Berridge, D.**, 1991. *Closing Children's homes*. Londres: National Children's Bureau.
- **Cohen, E. y Franco R.**, 2005. *Gestión social: cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*. CEPAL. Siglo XXI editores.
- **Contreras, D., Cooper, R., Herman, J., Neilson, C.**, 2004. Dinámica de la pobreza y movilidad social: Chile 1996-2001. Departamento de Economía Universidad de Chile.
- **Corbella, A. y Maturana S.**, 2000. Papel del ciudadano en los servicios de salud. Posibilidades y limitaciones. *Revista Calidad Asistencial*, 15, 357-362.
- **Cortina, A.**, 2003. *Razón pública y éticas aplicadas: los caminos de la razón práctica en una sociedad pluralista*. Madrid: Editorial Tecnos.
- **DiMaggio, P. y Powell, W.**, 1983. The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48, 147-160.
- **DIPRES**, 2008. Notas Técnicas. División de Control de Gestión. Ministerio de Hacienda, Chile.
- **DIPRES**, 2008. Balance de Gestión Integral año 2007, Instrucciones BGI 2007 En <http://www.dipres.cl/>
- **Donabedian, A.**, 2005. Evaluating the Quality of Medical Care. *The Milbank Quarterly*, 83 (4) 691-729. Milbank Memorial Fund. Published by Blackwell Publishing.
- **Drucker, P.**, 1990. *Managing the non-profit organization. Principles and practices*. HarperCollins Publishers New York.
- **Espinoza, V.**, 2000. *Para una historia de los pobres de la ciudad*. Santiago: Ediciones SUR.
- **Espinoza, V. & Goldsmith, J.**, 2006. Apuntes Curso Redes Crisol: Chile Solidario, Documento Presentación y Conceptos del análisis de Redes Sociales.
- **Fernández - Ballesteros, R.**, 1996. *Evaluación de programas. Una guía práctica en ámbitos sociales educativos y de salud*. Madrid: Alianza.
- **FOSIS**, 2004. Modelo para potenciar autonomía para el Programa Puente. Investigadores: Teresa Matus, Manuel Canales. Patricio Miranda y Pablo Salvat.

- **Gil-Monte, P.**, 2003. Síndrome de quemarse por el trabajo: aproximaciones teóricas, explicación y recomendaciones para su intervención. Documento elaborado para la OMS.
- **Habermas, J.**, 1985. *Conciencia moral y acción comunicativa*. Barcelona: Ediciones Península.
- **Habermas, J.**, 1990. *Pensamiento Postmetafísico*. Madrid: Editorial Taurus.
- **Habermas, J.**, 2001. *La inclusión del otro*. Barcelona: Editorial Península.
- **Hardy, C.**, 2004. *Equidad y protección social*. Santiago. Editorial LOM.
- **Haz, A.M., Diaz, D. & Raglianti, M.**, 2002. Un desafío vigente para el psicólogo clínico: el entendimiento de estrategias de intervención integrales para abordar problemas de riesgo psicosocial. *Revista Terapia Psicológica*, 20, (1), 37- 47.
- **Hidalgo, C. y Oliva, C.**, 2004. Satisfacción Usuaría: Un Indicador de Calidad del Modelo de Salud Familiar, Evaluada en un Programa de Atención de Familias en Riesgo Biopsicosocial en la Atención Primaria. *PSYKHE*, 13 (2), 173 - 186.
- **Horton, D., Alexaki, A., Bennett-Lartey, S., Brice, K., Campilan, D., Carden, F., de Souza Silva, J., Duong, L., Khadar, I., Maestrey, A., Kayes, I., Perez, J., Somarriba M., Vernooy, R., & Watts, J.**, 2003. *Evaluating capacity development: experiences from research and development organizations around the world*. En www.idrc.org.
- **Irarrázabal, I., Hairel, E., Sokolowski, S. & Salamon, L.**, 2006. Estudio Comparativo del Sector Sin Fines de Lucro Chile. Santiago: Johns Hopkins University, PNUD, Estudios y Consultorías FOCUS.
- **Institute of Social and Ethical Accountability**, 2003. *AA1000 Assurance Standard*. Londres.
- **Judge, K. & Solomon, M.**, 1993. Public opinion and the national health service: Patterns and perspectives in consumer satisfaction. *Journal of Social Policy*, 22(3), 299-327.
- **Kliksberg, B.**, 2001. *De igual a igual: los nuevos desafíos del Estado frente a los problemas sociales*. México: Editorial Fondo de Cultura Económica.
- **Lechner, N.**, 2000. Desafíos de un desarrollo humano: individualización y capital social. *Instituciones y Desarrollo* N°7. Instituto Internacional de Gobernabilidad. En <http://www.iigov.org>

- **Luhmann, N.**, 2007. *La sociedad de la sociedad*. España: Editorial Herder.
- **Lusthaus, Ch., Adrien, M., Anderson, G., Carden, F., Montalván, G.**, 2002. *Evaluación organizacional: marco para mejorar el desempeño*. Banco Interamericano de Desarrollo y Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo. En www.iadb.org/pub
- **Maslach, C.**, 2003. Job burnout: new directions in research and intervention. *American Psychology Society*, 12, (5), 189-192.
- **Matus, T.**, 1999. *Propuestas contemporáneas en trabajo social: hacia una intervención polifónica*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- **Matus, T.**, 2002. La intervención social bajo el resplandor de lo público. FOSIS. En *"Hoy es mi tiempo"*. Santiago de Chile: Colección Reflexiones para el Chile de Hoy.
- **Matus, T.**, 2004. El peso que queda. *En Foco* 36, Expansiva.
- **Mayntz, R.**, 1978. *Teorías administrativas*. Madrid: Editorial Aguilar.
- **Ministerio del Interior**, 2007. Guía 3: Instrumento de Autoevaluación del Sistema de Gestión de calidad de los Servicios Municipales. En www.chilecalidad.cl
- **Mintzberg, H.**, 1988. *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Ariel.
- **Morin, E.**, 1991. *Introducción al pensamiento complejo*. Editions ESF.
- **Parsons, W.**, 2007. *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO.
- **PNUD**, 1998. *Las paradojas de la modernización*. Informe de Desarrollo Humano. Santiago, Chile.
- **Q4C**, 2007. *Quality 4 Children. Estándares para el cuidado de niños fuera de su familia biológica*. En http://www.quality4children.info/navigation/show.php3?id=2&_country=at&_language=de
- **Raczynski, D. y Serrano, C.**, 2002. *La función de evaluación de políticas sociales en Chile*. Santiago: Asesorías para el Desarrollo.
- **Richardson, J.**, 2001. *Guidebook on Vicarious Trauma: Recommended solutions for anti-violence workers*. Canadá: National Clearing on Family Violence.
- **Rogers, E.M.**, 1995. *The Difussion of Innovations*. New York: The Free Press.

- **Rutter, M.**, 2000. Children en substitute Care: Some Conceptual Considerations and research implications. *Children and Youth Services* 22 (9) 685- 703.
- **Sapelli, C.**, 2007. Algunas reflexiones sobre los problemas que presenta el mercado laboral. Puntos de Referencia N° 289, Centro de Estudios Públicos, Santiago.
- **Schreiber, A.**, 1987. *La Técnica contractual*. Buenos Aires: Editorial Manantial.
- **Silva, V.**, 2008. La ficha de protección social y su aplicación al pilar solidario. MIDEPLAN.
- **Sojo, A.**, 2004. Vulnerabilidad social y políticas públicas. Serie Estudios y Perspectivas, 14. LC/L2080P CEPAL Santiago.
- **Swieringa, J. & Wierdsma, A.**, 1995. *La organización que aprende*. Delaware, Estados Unidos: Addison-Wesley Iberoamericana.
- **UNICEF**, 2005. Situación de los niños y niñas en Chile. A 15 años de la ratificación de la convención sobre los derechos del niño 1999-2005.

Parámetros y estándares de habitabilidad: calidad en la vivienda, el entorno inmediato y el conjunto habitacional

INVESTIGADORES

RENATO D'ALENÇON

Académico Facultad de Arquitectura UC

CATALINA JUSTINIANO

Investigadora Programa de Políticas Públicas UC

FRANCISCA MÁRQUEZ

Académica de la Escuela de Enfermería UC

CLAUDIA VALDERRAMA

Académica de la Escuela de Construcción Civil UC

Resumen

En este trabajo se propone un conjunto de parámetros y estándares de calidad para la vivienda formal e informal en Chile. La propuesta toma como marco conceptual la definición de habitabilidad, cuyos alcances ampliados incorporan nuevos elementos que van más allá de la idea de confort (comodidad), con énfasis en los elementos relativos a los condicionantes de la salud, y se fundamenta en el estudio comparado de las herramientas actuales de los organismos públicos que operan en el ámbito relacionado a la habitabilidad en la vivienda, además de la experiencia y las necesidades instrumentales de estas instituciones. Finalmente, se propone: un índice de habitabilidad que integra la evaluación de los niveles de desempeño de los distintos parámetros en un indicador, que apoye la toma de decisiones relacionada con la calidad de la vivienda, y la capacitación en hábitos de habitabilidad que se relacionan con el índice obtenido.

Marco conceptual: La habitabilidad en la vivienda

En el último tiempo, la idea de habitabilidad (*habitability*, *bewohnbarkeit*) ha ganado importancia como una concepción amplia para caracterizar los estándares de calidad de vida, especialmente en materia de vivienda.

Tradicionalmente el concepto de habitabilidad se ha entendido en relación al confort (comodidad¹) ambiental, que se define como el conjunto de condiciones ambientales aceptada como suficiente por parte de los usuarios para llevar a cabo actividades ordinarias, y que por lo general, se limita a las condiciones relativas a los aspectos higro-térmico, acústico y visual, además de estar circunscrita a la escala de la vivienda.

Hoy día la habitabilidad se entiende con un alcance más amplio y está determinada por la relación y adecuación entre el hombre y su entorno y se refiere a cómo cada una de las escalas territoriales es evaluada según su capacidad de satisfacer las necesidades humanas (INVI, 2004). En la misma línea, el concepto de “vivienda saludable”, desarrollado por la Organización Mundial de la Salud (OMS), abarca la prestación funcional y el adecuado desarrollo físico, social y mental de las condiciones de salud, la seguridad, higiene, comodidad y privacidad (OMS, 2000).

El interés en estos conceptos radica en que amplían el ámbito de la evaluación de la calidad de las prestaciones de la vivienda (que hoy está restringido a la idea de confort) tanto en la variedad de los problemas considerados como en las escalas de análisis e intervención (Tabla 1).

TABLA 1 La idea de habitabilidad como una concepción amplia para caracterizar los estándares de calidad de vida, en tres ámbitos: salud, percepción y escalas de intervención, en comparación con la idea de confort restringida a los ámbitos higro-térmico, acústico y lumínico

		Vivienda	Entorno inmediato (lote)	Conjunto habitacional (barrio)
Percepción	- Físico espacial - Psico social			
Confort	- Acústico - Térmico - Lumínico			
Seguridad	- Higiene - Fuego y accidentes			

Fuente: Elaboración propia en base a definiciones INVI (2004).

Dado su mayor alcance, estas definiciones carecen aún en Chile de un conjunto de parámetros que puedan ser utilizados para implementar y evaluar condiciones adecuadas de habitabilidad en la vivienda, el entorno inmediato y el conjunto habitacional.

1 La traducción al castellano de la voz inglesa *comfort* es en rigor comodidad. Se ha mantenido, sin embargo, en este trabajo el uso del anglicismo *confort*, por ser de uso extendido en Chile.

1. Antecedentes para la definición del concepto de habitabilidad

En la elaboración de este trabajo se han estudiado fuentes relevantes para establecer un marco conceptual de referencia: la definición de habitabilidad residencial y determinación de los estándares de bienestar habitacional del Instituto de la Vivienda de la Universidad de Chile (INVI) y las definiciones para el enfoque de la salud como perspectiva integradora, desarrollados por Equidad Chile y la Estrategia de Vivienda Saludable OMS/OPS.

Además se han estudiado complementariamente desde las políticas públicas, las definiciones de habitabilidad contenidas en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones; las definiciones de habitabilidad del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS); y los decretos supremos que regulan los programas del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), a saber, el Decreto 174 para el Fondo Solidario de Vivienda y el Decreto 255 para el programa de Protección del Patrimonio Familiar.

1.1 Habitabilidad residencial y determinación de los estándares de bienestar habitacional según INVI

El trabajo del INVI “Determinación de los estándares de bienestar habitacional, para mejorar la calidad de la construcción en viviendas en Chile” hace una definición de estándares y criterios de evaluación del bienestar habitacional a través del cual “pretende definir los requisitos mínimos de calidad que debiera tener la vivienda, en cuanto lugar para vivir y desarrollarse, entendida en sus múltiples escalas, para lograr asegurar el bienestar habitacional de sus habitantes” (INVI, 2004, p. 94).

Los factores considerados relevantes para evaluar el bienestar habitacional de las viviendas son de tipo físico espacial (condiciones de diseño relativas a la estructura física del hábitat residencial: variables de dimensionamiento, distribución y uso); psico-social (comportamiento individual y colectivo de los habitantes: condiciones de privacidad, identidad y seguridad ciudadana); térmico (condición térmica que presenta la vivienda: temperatura, humedad relativa y riesgo de condensación); acústico (condición acústica que presenta la vivienda: aislamiento acústico a la transmisión del ruido aéreo y de impacto); y lumínico (condición lumínica que presenta la vivienda: iluminación natural) (INVI, 2004).

El INVI ha recopilado las definiciones de la Real Academia Española y de otros autores, y ha propuesto la siguiente definición de habitabilidad: “Nivel de comportamiento de ciertos factores y variables espaciales y psico-sociales observables, que aluden a la relación entre comunidad y su ambiente residencial. En consecuencia, dichos factores y variables tienen una expresión de valor diversa en cada uno de los conjuntos observados, en donde la lectura

transversal de los mismos, permite definir categorías de niveles de habitabilidad deseados en conjuntos residenciales”².

1.2 Enfoque de la salud como perspectiva integradora

La vivienda es considerada un determinante de la salud que la afecta de manera decisiva, incrementando la salud o provocando enfermedades en sus moradores. Se ha establecido que las personas en el ambiente de la vivienda resisten menos las presiones ambientales y llegarían a desequilibrios diversos, antes que en ambientes con igual o mayor presión (como en el trabajo). En este sentido, el residente de la vivienda demanda mayores condiciones ambientales favorables que las que presentaría un sujeto sano en otros ambientes. Las condiciones de la vivienda pueden considerarse factores de riesgo o por el contrario agentes de la salud de los residentes, según el grado de conciencia, voluntad y los recursos de la persona que la ubica, diseña, construye y habita (OMS, 2000).

Si bien se sabe que las enfermedades producidas en la vivienda están relacionadas a procesos de multi-causalidad, hay evidencia que demuestra que en ella se generan y potencian las enfermedades, debido a que las personas tienden a bajar sus barreras defensivas en su casa y se vuelven vulnerables a contraer enfermedades (OMS/OPS, 2000). Las patologías que se relacionan con la vivienda son las del tipo: respiratorias agudas y crónicas (debido al hacinamiento, la insalubridad, la ventilación y condiciones estructurales de la vivienda); digestivas (vinculadas al escaso saneamiento); de salud mental (relacionadas a la falta de aislamiento, el ruido y el hacinamiento); además de los accidentes (que se relacionan a defectos de la construcción e instalaciones inadecuadas, así como también al mal uso que hacen de la vivienda las personas). (Sánchez Moreno, 2000; Evans *et. al.*, 2003; OMS/OPS, 2000).

En Chile, según la última Encuesta de Calidad de Vida, realizada por el Ministerio de Salud (MINSAL) el año 2006, la vivienda y la satisfacción de necesidades que ella produce a sus moradores, es un factor importante en relación a la calidad de vida (INE, 2006). En ella, se destaca que alrededor de un 20% de la población considera que el lugar donde vive no le proporciona satisfacción de la necesidad de privacidad. También se concluye que más de un 20% de la población está insatisfecho con su salud mental y que un 27% se encuentra con niveles altos de stress. Por otro lado, las personas entrevistadas refieren que el entorno donde viven presenta altos niveles de ruidos molestos (35%).

² INVI, *Glosario de Habitat Residencial*. Disponible en: <http://www.planregional.cl/info/default.asp?a=12&op=0&idinfo=91&idseccion=2>

2. Definición de habitabilidad para este estudio

En este trabajo se proponen parámetros y estándares a considerar en el ámbito de las políticas públicas, para incluir de manera concreta los nuevos aspectos surgidos de la consideración del concepto de habitabilidad, el cual se definió para los efectos de este estudio, en base a los antecedentes descritos, como:

“las cualidades de la vivienda, entorno inmediato y conjunto habitacional; considerando la estructura y materialidad, como el uso y mantención, por parte de sus moradores y que toma en cuenta su percepción, confort y seguridad; que permiten la satisfacción de las necesidades de las personas que la habitan y su desarrollo”.

Diagnóstico: Situación actual de la habitabilidad en la vivienda en Chile

Diversos estudios han puesto de manifiesto que, reconociendo el amplio éxito de las políticas de vivienda social en las últimas décadas en Chile, se hace cada vez más urgente enfocar la cuestión desde el punto de vista de la calidad, en varios aspectos especialmente sensibles, tales como el hacinamiento, la calidad de la construcción de las unidades de vivienda nuevas entregadas por el sistema, y la calidad de las ampliaciones que se dan por supuestas en la política del Fondo Solidario de Vivienda (FSV), entre otros. (Rodríguez y Sugranyes, 2005; Grandón, 2004)

1. Contexto en las políticas públicas

La propuesta se formula considerando las políticas habitacionales en Chile, tanto para la vivienda formal, ejecutadas por el Ministerio de Vivienda y la atención a familias de extrema pobreza realizada por el Fondo de Solidaridad e Inversión Social.

El MINVU, a través de los Servicios de Vivienda y Urbanismo (SERVIU), atiende el déficit de vivienda. Su principal objetivo es dar solución habitacional a quienes no la tienen, y que están en condiciones de ser propietarios; o mejorar la calidad de las viviendas que ya existen y necesitan nueva atención. El accionar del MINVU está en general circunscrito a las prescripciones de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC), que si bien no define habitabilidad, define en su capítulo 4.1. “Condiciones generales de habitabilidad”. Otros cuerpos reglamentarios, como el DS.174 y el DS.255 lo complementan.

Desde el punto de vista de los programas del MINVU, el énfasis de la propuesta se centra en posibles aportes al Fondo Solidario de Vivienda, considerando que es el programa focalizado en postulantes con menos recursos, y es la posibilidad de acceso a la vivienda de personas que en muchos casos vienen de situaciones de extrema pobreza, siendo allegados o habitantes de

viviendas de emergencia. El MINVU además hoy tiene subsidios de vivienda para el mundo rural. También se considera el nuevo subsidio de Protección del Patrimonio Familiar, cuyo interés está en la posibilidad de invertir sobre viviendas existentes, y por lo mismo, en reencontrarse con un público que viviendo en una casa propia y “definitiva”, puede encontrarse en necesidad de reforzar y apoyar su proceso de progresividad en función de una mejor calidad de vida. El ámbito de acción del MINVU es un espacio oportuno para entregar elementos que mejoren el hábitat, sin quedarse sólo en lo físico concreto, sino también en lo que refiere a los hábitos y a la construcción de la comunidad.

Por otra parte, el FOSIS, atiende las condiciones de habitabilidad de familias en la extrema pobreza y busca condiciones aceptables en el presente, centrandó su esfuerzo en solucionar las emergencias que existen en el habitar. FOSIS, a través del Programa de Habitabilidad del Sistema Chile Solidario, para familias que egresan del Programa Puente, define doce condiciones mínimas de habitabilidad. Adicionalmente, aborda la higiene familiar y personal, mediante un trabajo de hábitos, que deben ser consolidados en el tiempo, pues son cambios culturales que requieren continuidad.

Se podría inferir que quienes han sido beneficiados con el Programa de Habitabilidad del FOSIS y deciden dar un paso más, apoyado por la oferta del MINVU, entran necesariamente por el FSV. Por lo tanto, es el público a quienes se puede apoyar en el proceso habitacional de tal forma que sea una inversión progresiva y coherente, que logre una mayor rentabilidad a nivel familiar y de gasto público.

Este paso no se da automáticamente, pues hay una brecha entre los destinatarios de los programas del MINVU y los del FOSIS, dado principalmente por dos factores: por una parte el capital inicial, como la capacidad de ahorro con que debe contar una familia para acceder a un beneficio en el MINVU; y por otra, la situación de formalidad o informalidad, debido a que el MINVU no interviene fuera de lo que dicta la Ordenanza y no financiaría un proyecto que no sea regularizado y recibido por una Dirección de Obras Municipales.

El trabajo del FOSIS con familias Puente, muchas veces se da en familias que viven en situación irregular o que siendo propietarios del sitio, no tienen viviendas regularizadas y no aspiran necesariamente a tenerlas. La Tabla 2, muestra una caracterización del tipo de público objetivo de los programas antes mencionados.

TABLA 2 Definición familias Puente según FOSIS

Situación Habitacional	Descripción
Propiedad irregular / campamento	Viven en sitios ocupados de forma irregular y, por lo tanto, no hay posibilidades de permanecer por un tiempo indefinido.
Propietarias de una vivienda social	Son propietarias de una vivienda social regularizada, que muchas veces han hecho intervenciones en ésta.
Arrendatarias de una vivienda	Cualquier inversión en la habitación se entiende en el corto plazo pues no son propietarios ni tienen posibilidades de proyectarse en el lugar.
Familias allegadas en una vivienda social	Viven en sitios de sus padres o familiares, pueden permanecer en el sitio sin ninguna presión. No aspiran a moverse del lugar en el corto plazo.
Zonas rurales	Familias que viven en zonas rurales, en algunos casos son propietarios y en otros son arrendatarios. Viven en viviendas de autoconstrucción o en viviendas de adobe inseguras y antiguas

Fuente: Elaboración propia.

2. Presentación del problema

A pesar de ser en principio complementarias, las definiciones de habitabilidad del MINVU y del FOSIS se diferencian, y como consecuencia, difieren de lo que se entiende por condiciones aceptables, lo cual influye sobre los énfasis que se ponen en las acciones.

2.1 Falta de complementariedad e instrumentos

El FOSIS y el MINVU establecen sus estándares desde las necesidades vitales de las personas y según las posibilidades que tienen los instrumentos que manejan, las miradas no son convergentes. Estas diferencias entre la política de una y otra institución, hacen compleja la transición del público objetivo del FOSIS, quienes, cubiertas sus necesidades básicas, en cierto punto llegan a cumplir condiciones que les permitirían aspirar a una solución habitacional formal según la oferta MINVU.

Los instrumentos de habitabilidad, contienen distintos criterios de acuerdo al público objetivo y según nivel socio-económico, que resultan en:

- Definiciones de parámetros dispersos que no son compartidos y que no reconocen criterios de diversidad, pertinencia, localización y participación (actualmente prioritarios en el sistema de provisión de vivienda).
- Parámetros dispares según estratos, que no contribuyen a la continuidad de la acción del Estado ni a la claridad de tal acción por parte de los usuarios.
- Ausencia de estándares progresivos, que promuevan el mejoramiento en el tiempo, lo que refuerza el corte entre el ámbito de la emergencia o

la informalidad que comienza y termina en sí mismo sin proyectarse, lo que puede generar que acciones anteriores tendrán que ser desechadas para dar paso al cambio de la situación habitacional.

Revertir lo anterior, es un potencial para promover una inversión progresiva optimizando la rentabilidad de los actores públicos y la inversión de los privados.

2.2 Parámetros y estándares

Para la definición de requerimientos de calidad y la evaluación de su cumplimiento se requieren herramientas cuantitativas que permitan operacionalizar los conceptos, los que suelen ser cualitativos. La definición de parámetros y estándares, que se formulan en este trabajo, supone localizar elementos relevantes de evaluación y configurarlos como indicadores. Para esto, en cada parámetro se establece una escala de valoración, dentro de la que se definen estándares (mínimos, recomendados, óptimos, etc.) en base a los cuales es posible establecer los requerimientos y evaluar su cumplimiento.

3. Alcances del problema

3.1 Las escalas de la vivienda, el entorno inmediato y el conjunto habitacional

La distinción de las escalas territoriales consideradas relevantes a ser analizadas son: vivienda, entorno inmediato y conjunto. La vivienda se define como la unidad física (la casa), la infraestructura de urbanización y de servicios. El entorno inmediato se refiere al territorio aledaño a la vivienda, entre lo público y lo privado: el lote, los corredores, patios comunes, pasajes, calles pequeñas. El conjunto habitacional incluye unidades de vivienda y entorno, y los conforma con calles, equipamientos, espacios públicos entre otros. El estudio INVI plantea que la relación existente entre ellas determina lo que denominan el sistema habitacional (INVI-FAU, 2004).

3.2 La perspectiva del usuario

Considerando la vivienda desde las personas que la habitan, hoy existe un vacío normativo, los aspectos técnicos no incorporan las necesidades de los habitantes de forma integral, su ciclo vital y la relación entre ellos y el espacio que utilizan dentro de la vivienda. Se hace indispensable regular sobre aquellas materias básicas que corresponden a la vivienda y que serán determinantes de la salud física, psicológica y social de aquellos que la habiten.

Con estos elementos, es necesario y posible avanzar en una mayor continuidad de los parámetros, estándares y requerimientos mínimos de una vivienda, logrando unificar el marco de las políticas relacionadas con la habitabilidad y sus instrumentos técnicos, para así orientar la formulación de una oferta programática coherente e integrada.

Esto parece especialmente relevante desde la perspectiva de los usuarios, a quienes se aplican herramientas de base dispar, de aquí que es indispensable posibilitar y promover la movilidad social, que las políticas sean integradas y no refuercen la segregación mediante definiciones diferentes según grupo social.

Marco para la formulación de la propuesta

En este trabajo, se define un conjunto de parámetros y normas de habitabilidad para la vivienda, con énfasis en los elementos relativos a los condicionantes de la salud. Los estándares se proponen en referencia al estado del arte de las definiciones y cuerpos de regulación internacionales en temas relacionados. Éstos pueden ser adecuados o modulados según los requerimientos específicos de cada ámbito de acción, y requieren un proceso de validación y asimilación por parte de los actores involucrados.

1. Objetivos de la propuesta

El objetivo general es contribuir al mejoramiento de la calidad de la vivienda social en Chile, a través de la progresividad de los parámetros, estándares y requerimientos mínimos de las políticas públicas relacionadas con el ámbito de la habitabilidad en la vivienda, para evaluar la calidad de las prestaciones, tanto en la variedad de los problemas considerados como en las escalas de análisis e intervención.

Para esto se definen los siguientes objetivos específicos:

- Incorporar la perspectiva de promoción y prevención de salud como un elemento de valor transversal e interdisciplinario en la concepción y evaluación de los elementos e indicadores de calidad en la problemática de la vivienda.
- Incorporar las necesidades de los habitantes de forma integral, su ciclo vital y la relación entre ellos y el espacio que utilizan dentro de la vivienda.

2. Metodología de diseño de la propuesta

Desde la información recogida, se estructuró una matriz de análisis que contiene parámetros, estándares y sub-factores, para las distintas escalas territoriales (vivienda, entorno inmediato y conjunto habitacional) que permiten abarcar el alcance ampliado para la definición de habitabilidad que se ha descrito.

A continuación, se formuló una propuesta de una estructura general de parámetros, estándares y requisitos, dentro de las que se desarrollan en particular algunas áreas consideradas representativas del concepto de habitabilidad y críticas en una primera etapa, con énfasis en los ámbitos de percepción, confort y seguridad, y en las distintas escalas territoriales, y orientadas a una mejora en la creación y gestión de las políticas públicas en esta materia.

Una vez definida una lista de parámetros relevantes, se investigó cada uno en términos de sus definiciones generales y específicas, sus estándares, y los instrumentos de medición y de implementación en la política pública en diversos contextos nacionales e internacionales. En base a ellos, se definieron los estándares adecuados a cada uno de los parámetros para su uso en el contexto de la vivienda social en Chile.

Finalmente, se diseñó una estrategia e instrumentos de implementación de las definiciones desarrolladas en las políticas públicas, que implica una gestión y coordinación de la acción de los actores relevantes.

3. Mapa de actores involucrados

En la investigación y formulación del proyecto, se han identificado tres grupos de actores relevantes:

- i) Actores estratégicos, organismos públicos directamente relacionados con el ámbito de la propuesta, estos son:
 - MINVU, a través de los SERVIU, en los programas que han sido objeto del estudio, mencionados anteriormente.
 - FOSIS a través del Programa de Habitabilidad del Sistema Chile Solidario y el Programa Un Barrio para mi Familia.
- ii) Usuarios, aquellos a los que están dirigidos los programas:

Se ha intentado identificar los requerimientos de las familias en extrema pobreza desde su vivienda informal o de emergencia y distinguir elementos que apoyan la progresividad hacia a una vivienda formal, entendiéndose que de esa forma, la inversión inicial contribuye a la solución del largo plazo y se potencian las acciones en las distintas etapas que podría experimentar una familia. Al mismo tiempo, los usuarios juegan un rol central en la implementación de medidas hacia la promoción de la salud, para pensar en estilos de vida saludables en la vivienda, haciendo énfasis en un enfoque preventivo más que en uno curativo, en el medio ambiente del hogar.

La salud redirige esa mirada de emergencia hacia la promoción de mejora continua de las condiciones mínimas ya cubiertas, enfatizando en cómo la progresividad puede transformar la mirada hacia la promoción de la salud, pensando en estilos de vida saludables en la vivienda, en lugar de evitar que se produzcan enfermedades o situaciones indeseables en la vivienda, donde los afectados son los usuarios.

- iii) Otros actores relevantes, instituciones relacionadas con el ámbito de la propuesta, que son:
 - Instituciones gremiales / empresariales
 - Instituciones prestadoras de servicios en el contexto de la política de vivienda (EGIS, asistencias técnicas).
 - Instituciones académicas ocupadas del tema

4. Análisis y comparación de la regulación y los instrumentos relevantes

Para establecer el ámbito de intervención de la propuesta, se compararon y ordenaron las definiciones, situándolas según contenidos y escalas relevantes, en una matriz de análisis ampliada (ver Tabla 3), que incorporó los ámbitos de percepción, confort y seguridad, a través de las distintas escalas territoriales.

TABLA 3 Diagrama con las definiciones de parámetros de habitabilidad vigentes para el FOSIS (columna lado izquierdo), para el SERVIU / MINVU (columna lado derecho) y propuestas por el equipo de investigación (columna central)

FOSIS	PROPUESTA	SERVIU
H7, que la vivienda cuente, al menos, con dos piezas habitables - H8, que cada miembro de la familia tenga su cama con equipamiento básico	Parámetro 1: Hacinamiento - Número de dormitorios según composición familiar (n). Alt.: Superficie de vivienda por persona (m ² /pers)	DS 174 establece número de dormitorios mínimo 2
	N/A Parámetro 2: Allegamiento - Número Viviendas / Superficie Terreno (n/m ²)	N/A
	N/A Parámetro 3: Espacio para Ampliación - Distanciamiento deslindes (m)	Art.: 2.6.3. Según distanciamientos mínimos 3 m fachadas con vanos
	N/A Parámetro 4: Equipamiento Comunitario - Superficie EC por unidad de vivienda (n/m ²)	DS 174 establece superficie mínima sala multiuso 35 m ²
H3, que cuenten con agua no contaminada H12, que la familia acceda al subsidio de agua potable (SAP), H5, que cuenten con un sistema de eliminación de excretas	Parámetro 5: Agua Potable y Alcantarillado - Dotación (sí/no)	N/A
	N/A Parámetro 6: Sistema de Energía adecuado - Dotación y Eficiencia Energética	N/A
H10, que dispongan de un sistema adecuado de eliminación de basura - H11, que el entorno de la vivienda esté libre de contaminación	Parámetro 7: Entorno sin Contaminación	N/A
	Parámetro 8: Eliminación de Basura - Dotación (sí/no)	Artículo 4.1.8. Señala la no exclusión de lo establecido en el Código Sanitario y el D.F.L. N°1, del Ministerio de Salud, de 1989, RIDAA
	N/A Parámetro 9: Seguridad contra Incendio - Muro cortafuego (Factor F)	Art. 4.3.3. Seguridad contra incendio. Establece protección al fuego para viviendas, tipo c y d en F60 para muros divisorios entre unidades (hasta la cubierta)
	N/A Parámetro 10: Iluminación interior y soleamiento. FLD (%)	Art. 4.1.2. Iluminación: al menos una ventana que permita la entrada de aire y luz del exterior para recintos habitables excepción baños y cocinas.
	N/A Parámetro 11: Aislamiento acústico - Atenuación acústica (dBA)	Artículo 4.1.6. Aislamiento acústico. Requerimientos mínimos de atenuación acústica para los elementos que separen o dividan unidades de viviendas
	N/A Parámetro 12: Aislamiento térmico - Transmitancia	Zonificación climática
	N/A Parámetro 13: Ventilación en invierno - Renovaciones de Aire (n/h)	Art. 4.1.2. Ventilación: al menos una ventana que permita la entrada de aire y luz del exterior para recintos habitables excepción baños y cocinas.
H6, que la casa no se llueva, no se inunde y esté bien sellada	Parámetro 14: Estanqueidad envolvente	N/A
	N/A Parámetro 15: Hábitos Saludables - habitabilidad infraestructura	N/A

Fuente: Elaboración propia

El análisis se realizó a partir de las escalas que contaban con información disponible al respecto. La propuesta se basa en esta síntesis de coincidencias, divergencias y vacíos que presentaban los elementos básicos de trabajo, para cada una de las instituciones, SERVIU y FOSIS.

Según el análisis, se plantearon preguntas concretas en tres ámbitos necesarios para abordar ampliamente el tema de la habitabilidad. En primer lugar, los parámetros relacionados con la percepción pertinente, ya que hace un énfasis en elementos cualitativos más que cuantitativos, y que se centra en la evaluación de cómo los usuarios interactúan con el espacio y la forma en que se relacionan a las personas. En segundo lugar, el confort, que si bien está más desarrollado en las recientes reglamentaciones, complementa las definiciones a través de la incorporación de las escalas del entorno inmediato. En tercer lugar, la seguridad surge como una nueva demanda, incluyendo los temas de durabilidad.

Los parámetros de percepción se subdividieron en: percepción físico-espacial y percepción psico-social, para cada una de las cuales, se cruzaron las definiciones existentes con los estándares, según escalas, ambos criterios de acuerdo a las definiciones del INVI (2004).

Los parámetros de confort, se subdividen en: higro-térmico, acústico e iluminación. Para los parámetros de seguridad no se encontraron definiciones relevantes vigentes que apliquen directamente al problema estudiado.

A través del análisis, queda claro que la mayor profundidad de las definiciones existentes se da en la escala de vivienda. Para el resto de las escalas no existe un mayor desarrollo. Desde la perspectiva de salud esto tiene lógica, ya que no sería congruente lograr un desarrollo del entorno y del conjunto, sin antes lograr una vivienda que cubra la mayoría de las necesidades de las personas que la habitan.

Luego del análisis de las regulaciones y los instrumentos relevantes, se llegó a una propuesta de ámbitos de acción (infraestructura, servicios básicos, confort hábitos saludables) que contiene parámetros involucrados en la habitabilidad de las personas.

Propuesta: Parámetros y estándares de habitabilidad

Para la definición de requerimientos de calidad y la evaluación de su cumplimiento, se requieren herramientas cuantitativas que permitan operacionalizar los conceptos, que suelen ser cualitativos; esto es, la definición de parámetros y estándares. La definición de parámetros supone localizar elementos relevantes de evaluación y configurarlos como indicadores. Para cada parámetro se establece una escala de valoración, dentro de la que se definen estándares, en base a los cuales es posible establecer los requerimientos y evaluar su cumplimiento.

1. Presentación y contenidos de la propuesta

Los parámetros y normas de habitabilidad que se definen en el estudio tienen un énfasis en los elementos relativos a los condicionantes de la salud. Se definen sobre el contraste de los alcances ampliados de la definición de habitabilidad y de las herramientas actuales de los organismos públicos y privados que operan en el ámbito relacionado a la habitabilidad en la vivienda, además de su experiencia y necesidades instrumentales. Los estándares se proponen en referencia al estado del arte de las definiciones y cuerpos de regulación internacionales en temas relacionados.

Junto a la formulación de los parámetros y los estándares asociados a ellos, la propuesta se estructura en base a la implementación de un instrumento, el “índice de habitabilidad”, que permite consolidarlos en un único indicador que integra todos los parámetros detallados, los evalúa separadamente y los sintetiza.

Los contenidos específicos de la propuesta se plantean en tres ámbitos que se presentan como los requerimientos para abordar ampliamente la cuestión de la habitabilidad, tanto en los cuerpos reglamentarios como en los instrumentos relacionados. Teniendo en cuenta que la política habitacional en Chile está dando un salto que priorizaría lo cualitativo, merece la pena considerar desde este punto de vista el problema e intentar hacer aportes en ese ámbito.

Se detallan a continuación los contenidos específicos de la propuesta, con la descripción de los parámetros, los criterios para su formulación, el ámbito de su aplicación y una referencia al estado actual de su definición reglamentaria en el marco de las políticas públicas. (Los niveles de desempeño de cada uno de ellos se detallan en la Tabla 5).

PARÁMETRO 1 **Hacinamiento - Número de dormitorios según composición familiar (n)**

Parámetro: Número de dormitorios según composición de la familia.

Ámbito de relevancia: Percepción físico espacial y psicosocial, confort acústico.

Criterio: Proteger la salud mental y física de los miembros de la familia, prevenir enfermedades infectocontagiosas. Privacidad entre padres e hijos (as).

Estándar mínimo existente FOSIS: dos espacios habitables (separa el comer y el dormir).

Estándar mínimo existente SERVIU: dos dormitorios. El índice de hacinamiento utilizado por el MINVU corresponde a CELADE, el que considera como hacinamiento a las viviendas con 2,5 y más personas por dormitorio. (En Argentina y Brasil se considera más de dos personas por dormitorio como hacinamiento y más de tres se considera crítico).

PARÁMETRO 2 Allegamiento – Interno: N° Hogares / m². Externo: N° Viviendas/Superficie Terreno (n/m²)

Parámetro: Interno: N° de Hogares / m²; Externo: Número de Viviendas / Superficie de terreno.

Ámbito de relevancia: Físico espacial, psicosocial y seguridad.

Criterio: Vinculación de la familia base con otros núcleos del sitio. Promoción de salud mental de los miembros de la familia.

Estándar mínimo existente FOSIS: No se considera.

Estándar mínimo existente SERVIU: OGUC Art 6.2.5.: 100 m² para viviendas de un piso y 60 m² para viviendas de dos pisos. (FSV): 11 m² por persona (44 m² según D.S.174 – 4 miembros).

PARÁMETRO 3 Espacio para ampliación - Distanciamiento deslindes (m)

Parámetro: Distanciamiento de deslindes (m).

Ámbito de relevancia: Físico espacial y seguridad.

Criterio: Disponibilidad de espacio exterior para ser ampliable. Promoción de la progresividad. Fomento de la salud física y mental de la familia.

Estándar mínimo existente FOSIS: No existe.

Estándar mínimo existente SERVIU: Según 2.6.3 OGUC.

PARÁMETRO 4 Equipamiento comunitario - Superficie EC / unidad de vivienda (m²/n)

Parámetro: Superficie por vivienda (m²/n).

Ámbito de relevancia: Percepción psicosocial y seguridad.

Criterio: Fomento de la salud mental y física de las personas.

Estándar mínimo existente FOSIS: No hay.

Estándar mínimo existente SERVIU: Sede comunitaria (N° Vivienda / 2) m² y mínimo 35 m², con sala multiuso y dos baños, según D.S.174.

PARÁMETRO 5 Entorno sin contaminación – Síntomas y fuentes de contaminación

Parámetro: Identificación de presencia y fuentes malos olores, ruidos molestos y fuentes de infección.

Ámbito de relevancia: Confort higiene, percepción psicosocial.

Criterio: Fomento de la salud física y mental de los miembros de la familia. Prevención de enfermedades infectocontagiosas.

Estándar mínimo existente FOSIS: Que el entorno de la vivienda esté libre de contaminantes.

Estándar mínimo existente SERVIU: No se considera.

PARÁMETRO 6 Seguridad contra incendio – Factor F, muro y elementos cortafuego

Parámetro: Muro cortafuego factor “F”.

Ámbito de relevancia: Seguridad y psicosocial.

Criterio: Elemento de protección contra un posible incendio, prevención de accidentes dentro de la familia.

Estándar mínimo existente FOSIS: No se menciona.

Estándar mínimo existente SERVIU: Según OGUC 4.3.14 “de la Arquitectura”.

PARÁMETRO 7 Eliminación de basuras – Acumulación y recogida

Parámetro: Acumulación adecuada y recogida regular de basura. Separación de basuras.

Ámbito de relevancia: Confort higiene, percepción psicosocial.

Criterio: Fomento de la salud física de los miembros de la familia. Prevención de enfermedades infectocontagiosas.

Estándar mínimo existente FOSIS: Que dispongan de un sistema adecuado de eliminación de basuras.

Estándar mínimo existente SERVIU: No se considera.

PARÁMETRO 8 Agua Potable y alcantarillado – Redes, fuentes y eliminación de aguas

Parámetro: Existencia de red de agua potable y alcantarillado de acuerdo a reglamentación. N° de artefactos por persona.

Ámbito de relevancia: Confort higiene, percepción psicosocial.

Criterio: Fomento de la salud física de los miembros de la familia. Prevención de enfermedades infectocontagiosas.

Estándar mínimo existente FOSIS: Que cuenten con agua no contaminada, que la familia acceda al subsidio del pago de agua potable y que cuenten con un sistema de eliminación de excretas adecuado.

Estándar mínimo existente SERVIU: Artículo 4.1.8. Ordenanza, DFL1 y RIDAA.

PARÁMETRO 9 Sistema de energía adecuado – Redes de gas e instalaciones eléctricas

Parámetro: Redes de gas e instalaciones eléctricas según reglamentación. Uso de energías renovables.

Ámbito de relevancia: Confort lumínico, psicosocial.

Criterio: Fomento de salud física.

Estándar mínimo existente FOSIS: Sistema de energía adecuado.

Estándar mínimo existente SERVIU: No se define.

PARÁMETRO 10 Estanqueidad de la envolvente – Humedades y estanqueidad

Parámetro: Presencia de infiltraciones y humedades. Puentes térmicos y defectos en sellos de ventanas. Por inspección.

Ámbito de relevancia: Psicosocial, confort higiene, confort higrotérmico.

Criterio: Prevención de enfermedades respiratorias.

Estándar mínimo existente FOSIS: Que la vivienda esté bien sellada.

Estándar mínimo existente SERVIU: No hay.

PARÁMETRO 11 Iluminación interior y soleamiento - FLD (%)

Parámetro: Existencia de ventanas al exterior. Factor de luz de día FLD (%). Soleamiento, ángulo rasante.

Ámbito de relevancia: Confort lumínico y térmico, psicosocial.

Criterio: Privilegiar la luz natural como medio de iluminación. Promover salud mental de los miembros de la familia, prevenir enfermedades infecto-contagiosas.

Estándar mínimo existente FOSIS: Sólo se menciona como hábito el iluminar.

Estándar mínimo existente SERVIU: Según la rasante OGUC 4.6.12 y ventana en cada recinto.

PARÁMETRO 12 Ventilación en invierno – Ventanas operables (n)

Parámetro: Existencia de ventanas operables.

Ámbito de relevancia: Psicosocial, confort higiene, confort higrotérmico.

Criterio: Mínimos para disminuir la concentración de vapor al interior. Prevención de enfermedades infectocontagiosas.

Estándar mínimo existente FOSIS: Sólo se menciona como hábito el ventilar.

Estándar mínimo existente SERVIU: No hay.

Parámetro 13: Aislamiento acústico – Atenuación (dBA)

Parámetro: Atenuación de ruido aéreo y de impacto en medianeras y otros elementos divisorios (dBA).

Ámbito de relevancia: Confort acústico, percepción psicosocial.

Criterio: Promoción de la salud mental de los miembros de la familia.

Estándar mínimo existente FOSIS: No se menciona.

Estándar mínimo existente SERVIU: 45 dBA ruido aéreo y 75 dBA al ruido de impacto, según OGUC Art. 4.1.5 y 4.1.6.

PARÁMETRO 14 **Aislamiento térmico – Transmitancia térmica**

Parámetro: Transmitancia térmica (W/m^2K) según elementos de la envolvente.

Ámbito de relevancia: Confort higrotérmico.

Criterio: Mejoramiento del confort y promoción de la salud de la familia.

Estándar mínimo existente FOSIS: No se menciona.

Estándar mínimo existente SERVIU: según OGUC Art. 4.1.10 y zonificación climática MART.

PARÁMETRO 15 **Hábitos saludables**

Parámetro: Presencia de los hábitos de iluminar, asear, ventilar, ordenar, prevenir, planificar en la familia. Por inspección.

Ámbito de relevancia: Psicosocial, confort, seguridad.

Criterio: Transferencia en hábitos de habitabilidad saludable. Fomento de salud física y mental de los miembros de la familia. Prevención de enfermedades infectocontagiosas.

Estándar mínimo existente FOSIS: Hábitos definidos sin una evaluación concreta.

Estándar mínimo existente SERVIU: No definido.

2. Instrumento: Índice de habitabilidad

La evaluación de la calidad de la vivienda requiere, junto a la formulación de los parámetros que miden los aspectos que la componen, construir una síntesis que permita manejar estos datos en términos ejecutivos, de manera de hacerlos accesibles y comparables, tanto a quienes operan con ellos desde el sector público, como a los usuarios. Para ello, se propone el índice de habitabilidad, que resume en base a las evaluaciones de los parámetros definidos cuan o no habitable es una vivienda en un sólo indicador.

Para construir el índice se agrupa el conjunto de parámetros en cuatro ámbitos de acción que nacen desde el análisis de los instrumentos relevantes en el área y que se ordenan según el criterio con el que se relacionan. Se plantean los ámbitos de infraestructura, servicios básicos, confort y hábitos saludables. Para llegar a un valor resumen, se propone evaluar el nivel de desempeño de cada parámetro en la vivienda y valorizarlo discretamente como “muy bueno”, “bueno o suficiente”, “mínimo”, “deficiente” y “malo” con los números 5, 4, 3, 2 y 1.

En los parámetros en que existen requerimientos mínimos establecidos reglamentariamente, éstos se recogen en el nivel tres, que se considera mínimo. Sin embargo el índice de habitabilidad no busca establecer niveles de requerimientos mínimos, sino servir como instrumento homogéneo de evaluación, a implementar según los objetivos de las instituciones que lo utilicen

y según el contexto en que se aplique, en complemento con los requerimientos mínimos exigibles de acuerdo a las reglamentaciones existentes.

Los grupos de parámetros se han conformado, según la afinidad conceptual de los problemas que ellos representan y según el grado de operatividad que se desea entregar al uso del índice de habitabilidad, según la siguiente forma:

Grupo de infraestructura

- Hacinamiento.
- Allegamiento.
- Espacio para ampliación.
- Equipamiento comunitario.

Grupo de servicios básicos

- Agua potable y alcantarillado.
- Sistema de energía adecuado.
- Entorno sin contaminación.
- Eliminación de basuras.
- Seguridad contra incendio.

Grupo de confort

- Iluminación interior y soleamiento.
- Aislamiento acústico.
- Aislamiento térmico.
- Ventilación en invierno y verano.
- Estanqueidad de la envolvente.

Parámetro transversal

- Hábitos saludables.

Lo anterior se resume en la Tabla 5, en la que los niveles de evaluación de 1 a 5 se asocian a niveles de desempeño propios de cada parámetro.

TABLA 4 Resumen de niveles de evaluación (estándares para cada parámetro de habitabilidad, que se evalúan por separado, constituyen en conjunto el índice de habitabilidad)

	Evaluación	5	4	3	2	1	
		MUY BUENO	BUENO	MÍNIMO	DEFICIENTE	MALO	
	Parámetro	5	4	3	2	1	
	Infraestructura						
1	Allegamiento						
2	Hacinamiento						
3	Equipamiento comunitario						
4	Espacio para ampliación						
	Servicios Básicos						
5	Entorno sin contaminación						
6	Seguridad contra incendio						
7	Eliminación de basuras						
8	Agua potable y alcantarillado						
9	Sistema de energía adecuado						
	Confort						
10	Estanqueidad de la envolvente						
11	Iluminación interior - soleamiento						
12	Ventilación en invierno						
13	Aislamiento acústico						
14	Aislamiento térmico						
15	Hábitos saludables						
	ÍNDICE DE HABITABILIDAD						

Fuente: Elaboración propia.

El segundo paso consiste en calcular el promedio de la sumatoria del nivel de desempeño de cada grupo de parámetros. Como último paso corresponde la ponderación dentro del índice a cada grupo, lo que se podrá definir según los objetivos de la evaluación misma, de acuerdo al grado de importancia y relevancia que le entregue cada uno de los usuarios dentro del índice. Se considera adecuado, sin embargo, asignar un 10% al parámetro transversal y completar los otros hasta el restante 90%.

A modo de ejemplo, si la importancia del confort es la que tiene una mayor relevancia dentro de la habitabilidad, es la que tendrá un porcentaje mayor y así para cada grupo:

Grupo de infraestructura: representa un	30%
Grupo de servicios básicos: representa un	20%
Grupo de confort: representa un	40%
Parámetro transversal: representa un	10%

De este modo, podemos evaluar cada parámetro en forma independiente si se desea llegar al origen del problema o reunir los parámetros relaciona-

dos en grupos que permiten identificar áreas que se encuentren con fallas y, finalmente, obtener un valor global de todas las evaluaciones anteriores, representado en el índice de habitabilidad.

A continuación se presenta la matriz de niveles de desempeño (parámetros y estándares), como ejemplo de la manera de valorar en cinco niveles de desempeño los parámetros que componen el índice de habitabilidad.

TABLA 5 **Tabla de desarrollo de la evaluación de los estándares asociados a los parámetros de confort, como ejemplo de la integración de estos elementos en el índice de habitabilidad.**

Evaluación Parámetro	MUY BUENO 5	BUENO 4	MÍNIMO 3	DEFICIENTE 2	MALO 1
Infraestructura					
1. Hacinamiento.	Dormitorio padres. Dormitorio individual para cada hijo. Dormitorio adicional comedor diario.	Dormitorio padres. Dormitorio hijos distinto sexo. Comedor diario.	Dormitorio padres. Dormitorio hijos. Comedor diario.	1 dormitorio para la familia. Comedor diario.	1 solo recinto.
2. Allegamiento.	1 hogar cada 75 m ² de vivienda. 170 m ² de terreno para una vivienda.	1 hogar en 55 m ² de vivienda. 135 m ² de terreno para una vivienda.	1 hogar cada 44 m ² de vivienda. 100m ² de terreno para una vivienda de 1 piso. 60 m ² de terreno para una vivienda de 2 pisos.	1 hogar cada 33 m ² de vivienda. 60 m ² de terreno para una vivienda de 1 piso. 45 m ² de terreno para una vivienda de 2 pisos.	1 hogar cada 22 m ² de vivienda. Menos de 60 m ² de terreno para una vivienda de 1 piso. Menos de 45 m ² de terreno para una vivienda de 2 pisos
3. Espacio para ampliación.	Distanciamiento mín. 3 m a 3 deslindes. anteparcos seg/ norma.	Distanciamiento mín. 3 m a 2 deslindes. Anteparcos seg/ norma.	Distanciamiento mín. 3 m a 1 deslinde. Anteparcos según norma.	Distanciamiento mínimo inferior a 3m. Anteparcos seg/ norma.	Sin distanciamientos.
4. Equipamiento comunitario.	"1 recinto comunitario de superf: (n° viv/2)m ² y min 35m ^{2m} (sala multiuso y dos baños). Segundo recinto que responde a las necesidades de la comunidad. Muebles adecuados y recinto en buen estado. y espacios exteriores cerrados y en mantención adecuada.	"1 recinto comunitario de superf: (n° viv/2)m ² y min 35m ^{2m} (sala multiuso y dos baños). Muebles adecuados y recinto en buen estado. Y espacios exteriores cerrados.	"Recinto comunitario de superf: (n° viv/2)m ² y min 35m ^{2m} (sala multiuso y dos baños). Muebles adecuados. Y espacios exteriores cerrados.	"Recinto comunitario de superf: (n° viv/2)m ² y min 35m ^{2m} (sala multiuso y dos baños). Recinto sin mantención. Sin muebles. Sin espacios exteriores cerrados.	Sin recinto comunitario.
Servicios básicos					
5. Entorno sin contaminación.	Sin contaminación perceptible. Área verde mantenida en el conjunto.	Sin contaminación perceptible.	No hay malos olores persistentes. Ruido no interfiere sueño ni conversación. No hay fuentes de infección.	Se presenta uno: Malos olores persistentes. Ruido interfiere sueño o conversación. Hay fuentes de infección.	Se presenta mas de uno: malos olores insoportables. Ruido interfiere sueño y conversación. Hay varias fuentes de infección.
6. Seguridad contra incendio.	F90 muros divisorios entre unidades. F60 Elementos estr. Verticales. F60 elementos estr. Horizontales. F60 estructura cubiertas.	F60 muros divisorios entre unidades. F60 Elementos estr. Verticales. F60 elementos estr. Horizontales. F60 estructura cubiertas.	F60 muros divisorios entre unidades.	F30 muros divisorios entre unidades.	Sin elementos resistentes al fuego.
7. Eliminación de basuras.	Recogida regular de basuras separadas (2 o mas veces por semana). Acumulación en recipientes adec. Sistema de separación de basuras.	Recogida regular de basuras (2 o mas veces por semana). Acumulación en recipientes adec.	Recogida regular de basuras (1 vez por semana). Acumulación en recipientes adec.	Recogida esporádica de basuras. Acumulación en recipientes adec.	Se presenta uno o más: Sin recogida de basuras. Sin acumulación en recipientes adec.

Evaluación Parámetro	MUY BUENO 5	BUENO 4	MÍNIMO 3	DEFICIENTE 2	MALO 1
Servicios básicos					
8. Agua potable y alcantarillado.	Red de agua potable seg/ ridaa. Red de alcantarillado seg/ ridaa. Fuentes de agua seg/ ridaa Red pública de alcantarillado. 1 ducha y un WC cada 3 personas.	Red de agua potable seg/ ridaa. Red de alcantarillado seg/ ridaa. Fuentes de agua seg/ ridaa Red pública de alcantarillado. 1 ducha y un WC cada 4 personas.	Red de agua potable seg/ ridaa. Red de alcantarillado seg/ ridaa. Fuentes de agua seg/ ridaa. Red pública de alcantarillado. 1 ducha y un WC.	Se presenta uno: Sin red de agua potable seg/ ridaa. Sin red de alcantarillado seg/ ridaa. Sin fuentes de agua seg/ ridaa. Sin red pública de alcantarillado.	Se presenta más de uno: Sin red de agua potable seg/ ridaa. Sin red de alcantarillado seg/ ridaa. Sin fuentes de agua seg/ ridaa. Sin red pública de alcantarillado.
9. Sistema de energía adecuado.	Red de gas fija seg/ sec. calefacción combustión separada. Calefon / termo para agua caliente. Instalaciones eléctricas seg/ SEC. Y sistema energía renovable.	Red de gas fija seg/ sec. Calefacción combustión separada. Instalaciones eléctricas seg/ SEC. Consumos mayores (secadora u otro).	Red de gas fija seg/ sec. Instalaciones eléctricas seg/ SEC.	Se presenta uno: Gas sólo por artefactos. Instalación eléctrica informal. Conexión irregular.	Se presenta más de uno: Gas sólo por artefactos. Instalación eléctrica informal. Conexión irregular.
Confort					
10. Estanqueidad de la envolvente.	No se presentan: Humedades según el mínimo. Puentes térmicos. Defectos en sellos de ventanas.	No se presentan: Humedades según el mínimo. Puentes térmicos.	No se presentan: Humedad por ascensión capilar. Humedad por condensación. Humedad por aguas lluvias. Humedad por instalaciones sanitarias.	Se presenta uno: Humedad por ascensión capilar. Humedad por condensación. Humedad por aguas lluvias. Humedad por instalaciones sanitarias.	Se presenta más de uno: Humedad por ascensión capilar. Humedad por condensación. Humedad por aguas lluvias. Humedad por instalaciones sanitarias.
11. Iluminación interior - solemamiento.	Todos los recintos con ventana al ext. (Incluidos baño o cocina). Cumple con rasante OGUC. FLD 15% comedor y Estar. FLD 10% dormitorios.	Todos los recintos con ventana al ext. (Incluidos baño o cocina). Cumple con rasante OGUC. FLD 12% comedor y Estar. FLD 10% dormitorios.	Todos los recintos con ventana al ext. (excepción baño o cocina). Cumple con rasante OGUC. FLD 10% comedor y Estar. FLD 8% dormitorios.	Se presenta uno: Hay recintos sin ventana al ext. No cumple con rasante OGUC. FLD 8% comedor y Estar. FLD 6% dormitorios.	Hay recintos sin ventana al ext. No cumple con rasante OGUC. FLD <8% comedor y Estar. FLD <6% dormitorios.
12. Ventilación en invierno.	Todos los recintos con ventana al ext. 1 ventana operable por recinto. 1 recinto con ventilación cruzada.	Todos los recintos con ventana al ext. 1 ventana operable por recinto. 1 recinto con ventilación cruzada.	Todos los recintos con ventana al ext. 1 ventana operable por recinto.	Se presenta uno: Hay recintos sin ventana al ext. Hay recintos sin ventanas operables.	Se presenta más de uno: Hay recintos sin ventana al ext. Hay recintos sin ventanas operables.
13. Aislamiento acústico.	Aten. 45 dBA (aéreo) entre unidades. Aten. 75 dBA (impact) entre unidades. Aten. 45 dBA (aéreo) entre dorms. Aten. 75 dBA (impact) entre dorms. Aten. 45 dBA (aéreo) en fachadas.	Aten. 45 dBA (aéreo) entre unidades. Aten. 75 dBA (impact) entre unidades. Aten. 45 dBA (aéreo) entre dorms. Aten. 75 dBA (impact) entre dorms.	Aten. 45 dBA (aéreo) entre unidades. Aten. 75 dBA (impact) entre unidades.	Se presenta uno: Aten. <45 dBA (aéreo) entre unidades. Aten. <75 dBA (impact) entre unidades.	Se presenta más de uno: Aten. <45 dBA (aéreo) entre unidades. Aten. >75 dBA (impact) entre unidades.
14. Aislamiento térmico.	Valor U seg/ OGUC muros. Valor U seg/ OGUC puertas ventanas. Valor U seg/ OGUC cubiertas. Valor U integral seg/ proy OGUC. Evaluación aprobada seg/ CTE 2.0.	Valor U seg/ OGUC muros Valor U seg/ OGUC puertas ventanas. Valor U seg/ OGUC cubiertas. Valor U integral seg/ proy. OGUC.	Valor U seg/ OGUC muros. Valor U seg/ OGUC puertas ventanas. Valor U seg/ OGUC cubiertas.	Se presenta uno: Valor U < OGUC muros. Valor U < OGUC puertas ventanas. Valor U < OGUC cubiertas.	Se presenta más de uno: Valor U < OGUC muros. Valor U < OGUC puertas ventanas. Valor U < OGUC cubiertas.

Evaluación Parámetro	MUY BUENO 5	BUENO 4	MÍNIMO 3	DEFICIENTE 2	MALO 1
Hábitos saludables					
15. Hábitos saludables.	<p>Se presentan todos:</p> <p>Iluminar: no hay obstrucciones permanentes en las ventanas y/o lucarnas.</p> <p>Asear: la vivienda está aseada.</p> <p>Ventilar: hay ventilación diaria; no hay malos olores ni humedad.</p> <p>Ordenar: la vivienda está ordenada y permite el desplazamiento y adecuado uso del espacio.</p> <p>Prevenir: la familia realiza acciones que promueven la seguridad de los residentes.</p> <p>Cuidar: la familia invierte tiempo/dinero en mantención de su vivienda.</p> <p>Planificar: la familia tiene organización y capacidad de proyección.</p>	<p>Se presentan cinco:</p> <p>Iluminar: no hay obstrucciones permanentes en las ventanas y/o lucarnas.</p> <p>Asear: la vivienda está aseada.</p> <p>Ventilar: hay ventilación diaria; no hay malos olores ni humedad.</p> <p>Ordenar: la vivienda está ordenada y permite el desplazamiento y adecuado uso del espacio.</p> <p>Prevenir: la familia realiza acciones que promueven la seguridad de los residentes.</p> <p>Cuidar: la familia invierte tiempo/dinero en mantención de su vivienda.</p> <p>Planificar: la familia tiene organización y capacidad de proyección.</p>	<p>Se presentan solo cuatro:</p> <p>Iluminar: no hay obstrucciones permanentes en las ventanas y/o lucarnas.</p> <p>Asear: la vivienda está aseada.</p> <p>Ventilar: hay ventilación diaria; no hay malos olores ni humedad.</p> <p>Ordenar: la vivienda está ordenada y permite el desplazamiento y adecuado uso del espacio.</p> <p>Prevenir: la familia realiza acciones que promueven la seguridad de los residentes.</p> <p>Cuidar: la familia invierte tiempo/dinero en mantención de su vivienda.</p> <p>Planificar: la familia tiene organización y capacidad de proyección.</p>	<p>Se presenta solo dos:</p> <p>Iluminar: no hay obstrucciones permanentes en las ventanas y/o lucarnas.</p> <p>Asear: la vivienda está aseada.</p> <p>Ventilar: hay ventilación diaria; no hay malos olores ni humedad.</p> <p>Ordenar: la vivienda está ordenada y permite el desplazamiento y adecuado uso del espacio.</p> <p>Prevenir: la familia realiza acciones que promueven la seguridad de los residentes.</p> <p>Cuidar: la familia invierte tiempo/dinero en mantención de su vivienda.</p>	<p>Se presenta uno o ninguno:</p> <p>Iluminar: no hay obstrucciones permanentes en las ventanas y/o lucarnas.</p> <p>Asear: la vivienda está aseada.</p> <p>Ventilar: hay ventilación diaria; no hay malos olores ni humedad.</p> <p>Ordenar: la vivienda está ordenada y permite el desplazamiento y adecuado uso del espacio.</p> <p>Prevenir: la familia realiza acciones que promueven la seguridad de los residentes.</p> <p>Cuidar: la familia invierte tiempo/dinero en mantención de su vivienda.</p>

Fuente: Elaboración propia.

3. Aplicación del índice de habitabilidad

El índice de habitabilidad será una herramienta para informar a las instituciones vinculadas al tema, sobre la realidad de las condiciones de habitabilidad en el caso a intervenir y para informar a sus usuarios para una adecuada elección dentro de la oferta de programas y viviendas. El uso de esta herramienta permitiría conducir los recursos de manera más eficiente por encima de las circunstancias de cada programa, al tener una perspectiva más completa de los problemas que se abordan.

Los principales ámbitos de aplicación, dentro de los programas relevantes son:

- Como herramienta de evaluación preliminar, para el diseño y la focalización de los proyectos. Al mismo tiempo, permitiría medir el impacto de la inversión desde el punto de vista de la calidad.
- Como herramienta para establecer requerimientos específicos asociados a los objetivos de cada programa, exigiendo ciertos cumplimientos en los niveles de desempeño.

No se espera que se transforme en una herramienta prescriptiva de carácter general que sustituya a los reglamentos correspondientes, sino una herramienta operativa que permita cuantificar los problemas y enfocar las inversiones ajustándolas a los objetivos de los programas.

Los contextos en que se prevé la posible aplicación del índice son los siguientes:

- Durante el levantamiento de un diagnóstico en la elaboración de un plan de habilitación social para un determinado proyecto. Así al pre-

sentar un proyecto que postula a un beneficio del SERVIU, se debería considerar como requisito señalar el índice de habitabilidad de dichas familias, con alcances en las debilidades necesarias de trabajar.

- Al terminar el proyecto y la ejecución del plan de habilitación social, se mide nuevamente el índice y por comparación se obtienen los cambios en las condiciones de habitabilidad midiendo las mejoras de calidad del hábitat.
- Otro alcance es poder determinar mediante la ponderación de parámetros, la urgencia y relevancia de un problema/proyecto, y asignar puntajes para un proyecto en función de sus propios problemas. Esto considerando especialmente el Programa de Protección del Patrimonio en sus modalidades de mejoramiento y ampliación.
- En los casos de las familias Puente, se podría establecer el modo de hacer un diagnóstico de habitabilidad, sobre la ficha previa que aplica el apoyo familiar. Vale decir una vez que la familia ha egresado del Programa Puente y ha entrado en el Programa de Habitabilidad. Con el índice y datos de puntaje de la Ficha de Protección Social, entre otros, se puede determinar mejor la solución más adecuada y relevante según su realidad.

Con el índice de habitabilidad lo que se busca es entregar un instrumento único para definir habitabilidad para las diversas instituciones FOSIS y MINVU, permitiendo medir con una misma vara y por lo mismo, asegurando coherencia en las acciones y continuidad en las inversiones.

Ejemplo de aplicación del índice de habitabilidad

Levantado el instrumento en una determinada comunidad, sería necesario establecer mesas intersectoriales, donde poder evaluar las respuestas. En el caso de FOSIS, si se considera que el Programa de Habitabilidad será traspasado en su totalidad a los municipios, a partir del año 2009, la instancia de discusión podría darse entre los equipos municipales de habitabilidad y vivienda, con los respectivos representantes de Operaciones Habitacionales de los SERVIU y equipos de habitabilidad de los FOSIS regionales. (Agentes de desarrollo local y asistentes técnicos).

Idealmente este índice y la información levantada permitiría ubicar en qué etapa se encuentra la familia para poder acceder a determinados beneficios o programas habitacionales. Para lograr esto, es necesario complementar el índice con otra información, tal como la situación de regularidad y propiedad del inmueble en el que habita la familia. Este primer paso es crucial, de modo de fijar el acceso a subsidios MINVU que actúan sólo bajo situación de formalidad y regularidad.

Junto con agregar ese tipo de información, es necesario clasificar la situación de cumplimiento de cada parámetro, para construir un panorama de al-

ternativas de solución. De ese modo, según los resultados que se arrojen en el estado de hacinamiento (1) y espacio para la ampliación (3) complementado con la información antes descrita, una familia podría ser guiada a un subsidio para una vivienda propia y una ampliación; en lugar de resolver el tema parcialmente mediante un parámetro H7 correspondiente a una mediagua de menor calidad que un espacio construido con el subsidio³.

Tomando una situación similar, una familia que vive en una vivienda social y presenta graves problemas de habitabilidad en lo referente al confort, podría aspirar a un mejoramiento de su vivienda (DS 255 MINVU), obteniendo 50 UF de subsidio (\$1.000.000 aprox.), lo cual es más dinero que el financiamiento de una intervención de H6 que sólo permite una pequeña inversión (\$350.000 aprox.). Desde esa perspectiva, el FOSIS podría gastar los recursos del programa de habitabilidad, en habilitar a esa familia para la preparación de un proyecto adecuado y lograr el ahorro, más que invertir directo sobre el espacio habitable. Desde el punto de vista del MINVU, esto sería un gran apoyo, pues generalmente no se cuenta con los recursos para hacer una adecuada preparación de los proyectos con los postulantes. La propuesta promueve de esta manera, un trabajo complementario de ambas instituciones potenciando a la familia y diversificando las inversiones.

4. Recomendaciones para la elaboración de la capacitación en hábitos de habitabilidad

La recomendación contempla la incorporación de los hábitos de habitabilidad (iluminar, ventilar, asear, ordenar, prevenir, cuidar y planificar), los que son necesarios para el buen uso de todas las viviendas, y que cobran vital importancia en los lugares en que el espacio, la dotación y el volumen de personas que lo habitan son límites.

Los hábitos de habitabilidad se refieren a la forma en que las personas, que habitan una vivienda o un espacio, realizan actividades para la mantención y funcionamiento del lugar, en función de sus necesidades, conciente o inconscientemente. Los hábitos a trabajar son:

- **Iluminar:** permitir que la luz natural entre a la vivienda. Este hábito tiene que ver con los parámetros en el ámbito del confort, en el sentido que se requiere que exista el hábito para completar la posibilidad de iluminación en la vivienda.
- **Ventilar:** lograr renovaciones de aire necesarias para satisfacer la necesidad de aire de las personas que habitan un lugar. Contribuye al parámetro de confort, de ventilación de invierno y entorno sin contaminación; completando la posibilidad de contar con ventilación apropiada.

³ “H” es la denominación que se da a las condiciones mínimas de habitabilidad, que es uno de los siete pilares del Programa Puente, puerta de entrada al Sistema Chile Solidario. El total de condiciones mínimas que una familia Puente debiera cumplir en dos años son cincuenta y tres, de las cuales, doce son de habitabilidad.

- **Asear:** mantener la vivienda limpia, libre de contaminación y contribuir a la correcta eliminación de las basuras. Este hábito se extiende al entorno y el conjunto habitacional, ya que se requiere una armonía entre las diferentes escalas para que se desarrolle de forma completa, y contribuye al parámetro de entorno sin contaminación.
- **Ordenar:** mantener la vivienda ordenada con espacios libres, al igual que el hábito de asear, ordenar se extiende al conjunto habitacional y el entorno, completando el parámetro de entorno sin contaminación.
- **Prevenir:** se refiere a mantener la vivienda en condiciones que permitan evitar situaciones de riesgo para la familia. Este hábito se relaciona con los parámetros de servicios básicos de seguridad especialmente, pero ampliamente con todos los parámetros que resguardan la salud de las personas que se extienden al entorno y conjunto habitacional.
- **Cuidar:** se refiere a la mantención de las condiciones de la vivienda y la renovación de ella en el momento que se requiera. Este hábito se relaciona con todos los parámetros y escalas. Requiere una organización familiar y comunitaria para llevarlo a cabo.
- **Planificar:** este hábito se refiere a la proyección de la familia, identificando su situación actual y planificando sus posibilidades en el futuro. Tiene que ver con la calidad y cantidad de decisiones que toma la familia. Este hábito se sitúa en relación a todos los parámetros y las escalas.

Se pretende incorporar contenido a los planes de habilitación social, a través de la capacitación, para quienes desarrollen el trabajo de los hábitos de habitabilidad. Para incluir el desarrollo y aplicación de una capacitación en hábitos de habitabilidad en la vivienda, se considera el marco del plan de habilitación social, dentro del FSV (DS174), específicamente en el artículo 23, letra b: “Área de formación de futuros propietarios”. En éste se pone de manifiesto la necesidad de capacitar a las familias en el uso, cuidado y mantención de la vivienda y en la protección del patrimonio familiar en sus facultades y responsabilidades como propietarios. También sería necesario incorporarlo para las personas que postulan al DS 255, que aunque no contempla un área de capacitación, se hace necesario instruir a las familias que postulan para mejorar la vivienda.

Se busca además incluir a las familias beneficiarias de una casa nueva y de las que opten por un mejoramiento en la vivienda, en la adquisición de hábitos de habitabilidad que promuevan la salud de la familia.

El FOSIS se encuentra trabajando con el modelo de hábitos de habitabilidad en la vivienda y capacita a las familias que lo requieren en ello. Sin embargo, si este trabajo fuera un esfuerzo de dos instituciones, podría reforzarse y potenciar el alcance. Es posible que los hábitos de habitabilidad pasen

a ser parte del saber común, necesarios para promover barrios, viviendas y familias saludables.

Aplicación de los hábitos de habitabilidad

La capacitación en hábitos de habitabilidad en la vivienda es un requerimiento que se pretende, sea entregado a las familias que accedan a los planes de habilitación social, para velar por la promoción y prevención de la salud familiar dentro de la vivienda.

La incorporación de los hábitos de habitabilidad en la familia permitirá potenciar la salud de la familia dentro de la vivienda, como un bien que perdura por sobre el lugar físico, y traspasable a través de las generaciones. Es un aporte que aporta en la promoción de cambios culturales en función de una mejor calidad de vida y de ciudad.

Se espera realizar un total de seis talleres a los líderes comunitarios que trabajan por un período de ocho meses (según pertenezca al FSV) con las familias beneficiarias. En la realización de los talleres se integrarán los hábitos de habitabilidad como contenido, incorporando formas de llevarlos a cabo en las familias, así como metodologías de enseñanza asociadas a ellas.

También se espera realizar un seguimiento a través de los responsables de la ejecución del plan social y que ellos, a través del índice de habitabilidad, puedan identificar los hábitos que requieren de mayor refuerzo, así como en una primera instancia realizar un diagnóstico de estado inicial.

Los ámbitos de aplicación dentro de los programas relevantes son:

- Como herramienta de apoyo a la identificación y reforzamiento de los hábitos de habitabilidad dentro de los planes de habilitación social del DS 174 y del DS 255; así como de la habilitación social del Programa Un Barrio para mi Familia.
- Un refuerzo del trabajo de hábitos que actualmente se hace con las familias del Programa Puente, mediante una intensificación de los talleres.

Los contextos en que se espera realizar los talleres y la evaluación de hábitos son los siguientes:

- En la ejecución del plan de habilitación social y luego de aplicar el índice de habitabilidad, determinar la necesidad de capacitación en hábitos y proponer un seguimiento y evaluación luego de la capacitación a lo largo del tiempo.
- La capacitación en hábitos podría ser un requisito que se considere para el puntaje de obtención de algún beneficio SERVIU, especialmente dentro de las familias Puente.

Implementación

La implementación de los instrumentos propuestos se sugiere en el contexto de la actual gestión de MINVU y FOSIS, como complemento a la reglamentación vigente, y se implementa como herramienta de medición en una primera etapa, dando lugar a establecer los estándares progresivamente como requeridos.

Un elemento especialmente importante para implementar la aplicación del instrumento de habitabilidad, es la difusión y capacitación en el manejo del instrumento a través de la realización de talleres de discusión de la aplicabilidad de éste en distintos niveles. A nivel de los SERVIUs será relevante capacitar a las EGIS⁴ y municipios que son quienes llevan a cabo los planes de habilitación social, de modo de lograr la adecuada incorporación del instrumento en ese nivel.

1. Impacto

El impacto de la propuesta se detalla a continuación en función de sus alcances, los beneficiarios y los indicadores de resultado esperados.

i) Alcances y cobertura de la propuesta

Dentro de los alcances de la propuesta, se espera:

- Contribuir a la disminución, frecuencia y gravedad de ciertos problemas de salud de frecuencia real en Chile, sabiendo que éstos son multi-causales y no sólo se pueden atribuir a la vivienda.
- Aumentar el valor de la vivienda, mediante el aseguramiento de la inversión constante en el proyecto del hábitat, que el usuario realiza y con esto asegura y capitaliza su patrimonio.
- Contribuir a la definición de los planes de habilitación social desde una mayor vinculación de este proceso con el hábitat.

Además se espera ampliar la cobertura a través de mejorar la coordinación intersectorial en dos niveles:

- **desde** el conocimiento y manejo de información apropiada para una adecuada focalización y con esto mejor acceso y optimización de los beneficios.
- **hasta** acciones conjuntas y/o coordinadas, de modo que no se hagan esfuerzos dobles y no anular recursos o acciones con las consecuentes pérdidas de recursos y de procesos.

4 Las Entidades de Gestión Inmobiliaria Social (EGIS), son las encargadas de entregar asesoría técnica y social para guiar y respaldar a las familias que postulan a programas habitacionales para comprar, construir, ampliar o mejorar su vivienda.

ii) Beneficiarios

La propuesta apunta a las personas que egresan del Programa Puente y están en el Sistema Chile Solidario y los que postulan a un beneficio del SERVIU. La cobertura pretende apuntar a los quintiles I, II y III de la población, que son quienes acceden a esos beneficios. Con eso se tiene que el universo es el 60% de la población del país y, por lo tanto, se espera una cobertura de al menos un 30% de la población más vulnerable.

iii) Indicadores de resultados esperados

Los indicadores para medir el impacto de la propuesta se prevé en dos ámbitos:

- **Incorporación de parámetros e índice de habitabilidad en los servicios públicos.**

Desde el punto de vista de las instituciones directamente relacionadas, el impacto del proyecto se daría directamente a través del uso de las definiciones formuladas y la herramienta propuesta, el índice de habitabilidad. Esto es posible medir a través de la incorporación, uso y evaluación de los parámetros y del índice de habitabilidad en la actividad de dichas instituciones. Lo anterior, sería medido a través de la cantidad de evaluaciones realizadas con el índice de habitabilidad, y su incidencia porcentual en relación al total de viviendas atendidas por los servicios respectivos anualmente. Se considera una vida útil del proyecto de 8 años, con una aplicación piloto al 20% de las viviendas tercer año, el 50% al quinto año, y del 100% de aplicación entre el quinto y el octavo año.

- **Mejoramiento de las condiciones de habitabilidad y difusión de hábitos.**

Desde el punto de vista de los usuarios, el impacto se da directamente a través de la difusión de conceptos y hábitos de habitabilidad a través de manuales y capacitaciones; e indirectamente, a través del mejoramiento de las condiciones de habitabilidad para los usuarios. Esto último se puede medir comparativamente en un horizonte de tiempo a través del uso de las mismas herramientas que el proyecto propone.

Ello sería evaluado por el progreso en el parámetro 15 - Hábitos saludables, del instrumento o a través de instrumentos independientes de enfermería comunitaria en las familias atendidas, como la incidencia de contaminación intra-domiciliaria o de patologías relacionadas con elementos de la vivienda. El horizonte para este análisis es el de la vida útil del proyecto, 8 años.

2. Factibilidad económica de la propuesta

i) Costos

Los costos asociados a la implementación del proyecto se prevén en dos ámbitos: en la implementación de la política y en los costos adicionales de construcción asociados al cumplimiento de los estándares.

Desde el punto de vista de la implementación de la política, los costos se dan en:

- La difusión e implementación del índice de habitabilidad en los servicios.
- La mantención de un sistema de evaluación del cumplimiento de los estándares.
- El desarrollo de las competencias de los prestadores de asistencia técnica y otros actores para incorporar el índice de habitabilidad en su oferta profesional.
- Incorporación de la capacitación de hábitos de habitabilidad en las instancias pertinentes (por ejemplo en los Planes de Habilidad Social).

Desde el punto de vista de los costos adicionales de construcción, los costos se dan en:

- Costos de evaluación, necesarios para identificar el estado físico en que se encuentra el parámetro, en el caso de viviendas existentes.
- Costos de diseño que se deben realizar, para entregar soluciones constructivas de mejoramiento de los niveles de cada parámetro, en viviendas existentes.
- Costos constructivos, en los que se debe incurrir para mejorar los distintos niveles de desempeño de cada parámetro, en relación a la situación actual, tanto en viviendas nuevas como existentes.
- Costos de ejecución del taller de hábitos.

Dado que estos costos son de difícil evaluación, se prevé una implementación progresiva de los requerimientos, que en todo caso supone la incorporación del índice de habitabilidad como paso fundamental:

- Implementación del índice de habitabilidad y medición para definir una situación base.
- Incorporación progresiva de requerimientos por parámetros.

En la Tabla 6 se presenta una evaluación de costos en base a las partidas indicadas. Esto no corresponde a una evaluación social del proyecto, no considera la evolución de la demanda de viviendas ni la potencial migración de los usuarios FOSIS al sistema SERVIU (uno de los objetivos de la propuesta), pero refleja los valores globales en economías de escala, de acuerdo al volumen actual de la demanda y la incidencia por vivienda de la aplicación de la política propuesta.

TABLA 6 Evaluación de costos de la propuesta con separación de costos en privados y públicos, para los programas FOSIS y SERVIU, y con detalle de la incidencia del costo adicional de la aplicación de la propuesta en relación a la situación actual.

	INICIO 1		2		PILOTO 3		4		CIERRE 8	
	Cant.	Total	Cant.	Total	Cant.	Total	Cant.	Total	Cant.	Total
1 COSTOS DE IMPLEMENTACIÓN y MANTENCIÓN										
1.1 Públicos										
1.1.1 Implementación del Índice										
Sub-Total 1.1.1		\$69.420.000		\$36.960.000						
1.1.2 Mantención sistema de Evaluación										
Sub-Total 1.1.2				\$14.400.000		\$127.920.000		\$346.320.000		\$346.320.000
1.1.3 Actualización ADLS ATEs										
Sub-Total 1.1.3				\$12.000.000		\$12.000.000		\$0		\$0
Sub-Total 1.1		\$69.420.000		\$63.360.000		\$139.920.000		\$346.320.000		\$346.320.000
1.2 Privados										
Sub-Total 1.2		\$0		\$48.000.000		\$48.000.000		\$0		\$0
TOTAL COSTOS 1 IMPLEMENTACIÓN Y MANTENCIÓN		\$69.420.000		\$111.360.000		\$187.920.000		\$346.320.000		\$346.320.000
2 COSTOS ADICIONALES DE CONSTRUCCIÓN										
2.1 Públicos (FOSIS)										
Número Viviendas por Año					20%	1960	50%	4900	100%	9800
2.1.1 Construcción asociados a cada parámetro en Nivel 3 (Totales-Diferenciales abajo)										
Sub-Total 2.1.1						\$1.960.964.360		\$4.902.410.900		\$9.804.821.799
2.1.2 Gastos Generales						\$392.192.872		\$980.482.180		\$1.960.964.360
Sub-Total 2.1						\$2.353.157.232		\$5.882.893.079		\$11.765.786.159
Costo Diferencial 2.1. respecto situación actual (precio base \$600000. promedio)		\$0		\$0		\$1.177.157.232		\$2.942.893.079		\$5.885.786.159
Incidencia por Vivienda Costo Diferencial										\$ 600.590
									UF	28,61
2.2 Privados (FSV)										
Número Viviendas por Año FSV (incl rural)					20%	13000	50%	32500	100%	65000
Número Viviendas PPPF					20%	19200	50%	48000	100%	96000
2.2.1 Construcción asociados a cada parámetro en Nivel 3										
Sub-Total 2.2.1						\$25.848.385.422		\$64.620.963.556		\$129.241.927.111
2.2.2 Gastos Generales						\$5.169.677.084		\$12.924.192.711		\$25.848.385.422
Sub-Total 2.2. Costo Diferencial respecto situación actual		\$0		\$0		\$31.018.062.507		\$77.545.156.267		\$155.090.312.533
Incidencia por Vivienda Costo Diferencial										\$963.294
									UF	45,88
TOTAL DE COSTOS POR AÑO		\$69.420.000		\$111.360.000		\$32.383.139.738		\$80.834.369.346		\$161.322.418.692
Valor UF al 1° Septiembre 2008										

Fuente: Elaboración propia.

ii) Sistema de financiamiento

El sistema de financiamiento debiera ser diferenciado, parcialmente cubierto directamente por el Estado y parcialmente por el sistema de provisión de viviendas, correspondiendo con los dos tipos de costos que la propuesta supone.

La incorporación de los nuevos instrumentos a los servicios deberá ser financiada directamente por el Estado, a través de las instancias de innovación técnica propias de los servicios y la División Técnica (DITEC) en el caso del Ministerio de Vivienda, por ejemplo.

Los costos adicionales de implementación por mayores costos de construcción, deberán ser traspasados al costo final de las viviendas, en el caso de que sean nuevas, o traspasados a un programa social en el caso en que la vivienda ya esté en uso.

3. Factibilidad legal y contexto normativo

La propuesta se mueve básicamente en la definición que dan los decretos para las exigencias de los programas de vivienda del Ministerio de Vivienda; y lo mismo a nivel de FOSIS. Al mismo tiempo, en este último caso, sería necesario definir ciertos estándares de modo que pasen de ser una recomendación, a una normativa que regule objetivamente los parámetros.

Los instrumentos propuestos se plantean como herramientas técnicas para los servicios, que en una primera etapa contribuyen a la evaluación de la gestión, y son complementarias de la reglamentación vigente, sin perjuicio de ella.

Sobre el marco normativo nacional, se basa principalmente en lo que señala la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones y textos normativos a nivel de normas referidas en la Ordenanza como:

- Normas sobre cargas combustibles en edificios.
- Normas sobre comportamiento al fuego.
- Normas sobre señalización en edificios.
- Normas sobre elementos de protección y combate contra incendios.
- Normas sobre rociadores automáticos.
- Normas sobre acústica.
- Normas sobre ergonomía.

Respecto al marco normativo extranjero, se basa sobre el código técnico de la edificación de España y publicaciones de la OMS – OPS.

4. Estrategia de implementación de la propuesta

Se consideran las siguientes etapas de implementación:

- Desarrollo de los instrumentos, validación y aprobación.

- Difusión y capacitación en servicios y asistencias técnicas.
- Incorporación de los instrumentos en los servicios como herramienta de evaluación.
- Medición de la situación base y diseño de prioridades de implementación.
- Incorporación de incentivos para la adopción de estándares.
- Incorporación progresiva de los estándares como requerimientos.
- Evaluación y revisión.

La implementación se considera dentro de un horizonte de vida útil del proyecto de 8 años, en tres etapas, de estudio, de implementación y de desarrollo.

La etapa de estudio dura dos años. A partir del tercero se implementa el proyecto en etapa piloto 20% de las viviendas atendidas, para subir a 50% en el segundo año y desarrollarse al 100% entre el año 5° y el 8°.

Conclusión

Se han propuesto en este trabajo parámetros y estándares de calidad a considerar en el ámbito de las políticas públicas de vivienda, para incluir de manera concreta los nuevos aspectos surgidos de la consideración del concepto de habitabilidad, y un instrumento para la operación en el ámbito de los diversos programas existentes en el ámbito de la vivienda, el índice de habitabilidad.

El concepto de habitabilidad ofrece en la situación actual de la vivienda, que se encuentra en la transición entre un enfoque basado en la cantidad a uno basado en la calidad, una base conceptual que permite articular los diversos problemas del habitar de los más pobres, representados en este estudio por el ámbito de acción del SERVIU a través de los Programas de Fondo Solidario de Vivienda y Protección del Patrimonio Familiar, y del FOSIS a través de su Programa de Habitabilidad.

A pesar de estar considerados parcialmente, los elementos incorporados en la definición de los parámetros de habitabilidad se encuentran dispersos y no contribuyen como herramientas eficaces en el mejoramiento de la calidad. El índice de habitabilidad los reúne en un instrumento cuantitativo, que permite operar en el marco de los programas existentes con un indicador relevante en la toma de decisiones.

No se trata, sin embargo, de una herramienta prescriptiva, sino de un instrumento complementario de las normativas existentes que extiende e integra el alcance de lo que se entiende por calidad en la vivienda, sin perjuicio de los requerimientos pertinentes, que están a su vez integrados en los parámetros y el índice de habitabilidad.

Un elemento transversal relevante en la propuesta es la consideración de los elementos de salud que se relacionan con la calidad de la vivienda, que pasa a ser de este modo un elemento activo en las estrategias de promoción de salud, hacia las que el país debe avanzar junto con la mejora en la calidad de la vivienda. La voluntad de incorporar la relación del usuario con su vivienda, los hábitos de habitabilidad, en un mismo instrumento de medición de aspectos técnicos, es una forma de poner el rol del usuario en un nivel tan relevante como los aspectos físicos de la vivienda, en relación a los resultados del hábitat. Si bien, ha habido importantes avances y se ha ido incorporando esta visión en la política habitacional, es necesario profundizar en las herramientas de medición de este aspecto, así como de elementos que aseguren su mejoramiento en la vida de las familias.

Referencias

- **Evans, G., Wells, N., Moch, A.**, 2003. Housing and mental health: a review of the evidence and a methodological and conceptual critique. *Journal of Social Issues*, 59 (3), 475-500.
- **Gobierno de Chile**, 2005. *Decreto Supremo N° 174*, (V. y U.) Reglamento Programa Fondo Solidario de Vivienda.
- **Gobierno de Chile**, 2006. *Decreto Supremo N° 255*, (V. y U.). Reglamento Programa de Protección del Patrimonio Familiar.
- **INE**, 2006. *Encuesta Calidad de vida*. MINSAL.
- **Instituto de la Construcción**, 2006. *Propuestas de líneas de acción para mejorar la calidad y el estándar del diseño y construcción de vivienda social*. Santiago.
- **INVI**. *Glosario de Habitat Residencial*. Disponible en: <http://www.plan-regional.cl/info/default.asp?a=12&op=0&idinfo=91&idseccion=2>
- **INVI - FAU (Jirón, Toro, Caquimbo, Goldsack, Martínez)**, 2004. *Bienestar Habitacional: Guía de Diseño para un Hábitat Residencial Sustentable*. Santiago, INVI FAU Universidad de Chile.
- **Jadue, L., Marin, F.**, 2005. *Determinantes sociales de la salud en Chile. En la perspectiva de la equidad*. Santiago, ICES.
- **MINVU**, 1976. *Ley General de Urbanismo y Construcciones*.
- **MINVU**, 1992. *Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones*.
- **OPS / OMS**. *Iniciativa de vivienda saludable*. La Habana, Cuba, 2000. En www.cepis.ops-oms.org
- **Rodríguez, A. y Sugranyes, A.**, 2004. El problema de vivienda de los “con techo”. *EURE (Santiago)*, 30 (91), 53-65.

- **Sánchez, A., Aparicio, V. & Germán, C., Masarrasa, L., Merelles, A., Sánchez, A.,** 2000. *Enfermería Comunitaria*. McGraw-Hill/Interamericana.
- **SGP/ FOSIS Nivel Central. Torres, A., Tapia, R., Hernández, R.,** (s/ fecha) *Definición de estándares técnico- constructivos para dar solución a las condiciones mínimas del programa habitabilidad Chile Solidario*. Santiago.
- **Tello, C., Tapia, R., Monroy, F., Valencia, P., Iacobelli, A., Retamal, M., Giacomani, C., Puga, E.,** 2004. *Manual para el apoyo familiar en temas de habitabilidad*. Pontificia Universidad Católica de Chile, Fondo Solidario e Inversión Social-FOSIS, Programa Puente del Chile Solidario.
- **Torroja, E.,** 2006. *Código Técnico de la Edificación, CTE*. España: Dirección General de Arquitectura y Política de Vivienda del Ministerio de Vivienda / Instituto de Ciencias de la Construcción (CSIC). En <http://www.codigotecnico.org/index.php?id=29>

Identificación y caracterización de poblaciones vulnerables: elementos para la introducción del riesgo

CARLOS RODRÍGUEZ

Académico Instituto de Sociología UC

PATRICIO DOMÍNGUEZ

Académico Instituto de Sociología UC

EDUARDO UNDURRAGA

Académico Instituto de Sociología UC

JOSÉ ZUBIZARRETA

Académico Escuela de Ingeniería UC

Introducción

El objetivo de este trabajo consiste en la revisión del instrumento Ficha de Protección Social (FPS) desarrollado por el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) para determinar qué hogares, por encontrarse en una posición desfavorable, deben ser prioridad en la focalización del gasto social.

Específicamente, se propone introducir una dimensión adicional en el cálculo de los puntajes de la FPS: los diferentes niveles de riesgo que experimentan individuos con distintas características. Así, se espera que la focalización de recursos adquiera mayores niveles de equidad y eficiencia en el espíritu de la discusión global acerca de la noción de vulnerabilidad.

MIDEPLAN ha hecho un esfuerzo notable por incorporar determinantes estructurales del estatus socioeconómico, disminuyendo el peso asignado al ingreso corriente que experimentan los individuos y hogares de nuestro país. Estos determinantes estructurales, básicamente asociados a los activos de los que disponen los individuos y su impacto en la capacidad generadora de ingresos, permiten construir lo que en las palabras de MIDEPLAN constituye una medida de vulnerabilidad de las personas.

Si bien la conceptualización en la literatura internacional sobre la vulnerabilidad es diversa¹, bajo su conceptualización estándar, ésta se entiende como la disposición a caer en un estado no deseable desde la perspectiva del bienestar del hogar, típicamente, pobreza -en términos formales, la probabilidad de un hogar de caer en una situación de pobreza en un período determinado-. A partir de este enfoque, la vulnerabilidad se puede descomponer en: i) Capacidad generadora de ingresos (CGI), es decir, los ingresos esperados de un hogar dada las características de sus miembros (nivel de educación, posesión de activos físicos); y ii) Volatilidad de dicho ingreso, producto de shocks idiosincráticos (enfermedad del jefe de hogar) o shocks agregados que afecten de modo particular a un hogar (disminución del empleo a nivel macro afecta de modo distinto a un hogar según las condiciones laborales de sus miembros). Si entendemos la vulnerabilidad como la probabilidad de caer en pobreza, bajo ciertos supuestos, ambos componentes pueden consolidarse en una sola métrica: la razón de la esperanza del ingreso y su desviación estándar. Esta métrica se puede entender como una medida corregida de la esperanza del ingreso de estos activos, donde ésta se castiga por su volatilidad.

MIDEPLAN, en su caracterización de los activos de los hogares considera sólo la capacidad generadora de ingreso potencial de dichos activos. Es por esto, que el esfuerzo concreto de este trabajo se orienta a proveer los elementos para introducir el segundo componente de la vulnerabilidad: la volatilidad o riesgo de dichos activos.

Para entender de mejor modo cómo se relaciona este trabajo con el enfoque actual de MIDEPLAN es importante aclarar dos puntos. En primer lugar, el algoritmo de MIDEPLAN no sólo incorpora una caracterización estructural de los activos, sino además aspectos estructurales vinculados a la necesidad de los hogares. El aporte de este trabajo se restringe de este modo a enriquecer la caracterización de sus activos. En lenguaje financiero, se añade a la rentabilidad esperada de los activos, el riesgo que éstos enfrentan.

En la medida en que se está añadiendo una nueva métrica, se discute la posibilidad de categorizar a los hogares de acuerdo a su posición relativa en cada métrica. A partir de este ejercicio, se identifican objetos de política con características específicas que, de acuerdo a investigaciones previas, debieran ser objeto de políticas ad hoc. En primer lugar, aparecen potenciales beneficiarios de una red de protección estatal que podrían no ser identificados a partir del instrumento actual: hogares con relativamente alta capacidad generadora de ingreso, pero que producto del alto riesgo que enfrentan, experimentan altos grados de vulnerabilidad; asimismo, dentro de los grupos

1 Una discusión más amplia sobre este tema en particular se presenta en la sección "Vulnerabilidad social como instrumento de focalización en la sociedad de riesgo".

de baja capacidad generadora de ingreso, aparecen grupos de baja y alta volatilidad que eventualmente podrían ser objeto de políticas *ad hoc*. En segundo lugar, no debe confundirse la riqueza del instrumento actual para capturar la variabilidad en la CGI entre hogares con distintas características (MIDEPLAN para la construcción de su algoritmo de cálculo de la FPS estima ecuaciones de ingreso para ocho grupos distintos), con la volatilidad (o variabilidad) de los ingresos de un hogar particular, pues son dos conceptos distintos.

Antecedentes conceptuales

1. El advenimiento de la sociedad del riesgo y el replanteamiento del rol del Estado

En las ciencias sociales, se suele argumentar que si bien las sociedades modernas han ofrecido una serie de oportunidades para la materialización de los proyectos individuales, también han abierto flancos de riesgo e inestabilidad. Beck (1994), en torno a la noción de sociedad del riesgo, argumenta como la globalización, la incertidumbre de los mercados laborales, etc., han introducido la noción de riesgo en el pacto social, lo que está del todo ausente en el pacto social movilizad por los sindicatos en Europa post segunda guerra mundial, donde el concepto clave fueron las condiciones materiales de los trabajadores, en un escenario en que los niveles de incertidumbre para mantener dicha posición no constituyeron el centro de la discusión, pues las condiciones estructurales no lo hacían necesario.

Este proceso, como se ha argumentado, no sólo ha afectado a las economías desarrolladas. En nuestro contexto, CEPAL (Pizarro, 2001; Franco & Sainz, 2001; Busso, 2001) argumenta en una línea similar a la de Beck, que las condiciones de vida se han visto alteradas con el nuevo patrón de desarrollo de las décadas de 1980 y 1990, lo que se traduce en una percepción de fragilidad y desprotección de la población latinoamericana, en especial de los sectores medios y bajos. En palabras de Gustavo Busso (2001, p.3): “[a] principios del siglo XXI la percepción de incertidumbre, indefensión e inseguridad es notoria en un gran porcentaje de la población latinoamericana. Estas sensaciones se relacionan a condiciones de vida que se han visto alteradas en términos del acceso al empleo, ingresos, consumo, vivienda, crédito y seguridad social en el contexto de un nuevo patrón de desarrollo que ha emergido y consolidado en las décadas de 1980 y 1990”.

La razón para focalizar recursos a partir de las perspectivas que enfrentan los individuos y no de la situación que enfrentan en el momento de observación, responde a razones de equidad y a razones de eficiencia. Desde la perspectiva de la equidad, la vulnerabilidad puede ser vista como un in-

dicador de bienestar social. En esta línea Elbers & Gunning (2003), asocian bajos niveles de vulnerabilidad con bajos niveles de utilidad esperada para individuos aversos al riesgo. Por otra parte, la falta de mercados de seguros nos indica que por razones de eficiencia el Estado debe intervenir. Identificar a dichos sujetos es condición necesaria para generar *safety nets ad hoc* a las estrategias con las que los agentes enfrentan las crisis (Dercon, 2003).

De este modo, tanto a nivel global como a nivel local, se replantea el rol del Estado. Aparece una nueva demanda: proteger frente a la inseguridad característica de este nuevo orden (Beland, 2005; Busso, 2001; Moser, 1998). Como argumenta Pizarro (2001), la vulnerabilidad social es el resultado de los impactos provocados por el patrón de desarrollo vigente, pero también expresa la incapacidad de los grupos más débiles de la sociedad para enfrentarlos, neutralizarlos u obtener beneficios de ellos. Así, para que esta demanda pueda satisfacerse, es necesario en primer lugar identificar qué segmentos de la población son aquellos que sufren en mayor medida con este cambio de escenario.

En vista a lo anterior, resulta perentorio contar con instrumentos de focalización que incorporen la noción de riesgo. Dicha medida debiese incorporar: i) Los activos físicos, financieros, humanos y sociales que disponen los individuos y hogares; ii) Sus estrategias de uso; y iii) El conjunto de oportunidades -delimitado por el mercado, el Estado y la sociedad civil- a los que pueden acceder los individuos y hogares.

2. Vulnerabilidad social como instrumento de focalización en la sociedad de riesgo

La noción de vulnerabilidad, constituye el atributo de los individuos u hogares que sufrirían en mayor medida el lado negativo de una sociedad del riesgo. La literatura académica en torno a la vulnerabilidad se ha concentrado en dos áreas.

En primer lugar aparece el grupo que se ha enfocado en los factores que contribuirían a la vulnerabilidad de un individuo. En esta línea, Moser (1997, 1998) en el Banco Mundial y Katzman (2000) dentro de la CEPAL, han enfatizado el rol que juegan los activos financieros, educacionales y sociales de los individuos en sus perspectivas socioeconómicas y las condiciones ambientales específicas asociadas a individuos con ciertos atributos. Tanto el capital del individuo como el del hogar al que pertenece, acompañado a las estrategias de movilización de dicho capital frente a *shocks* idiosincráticos o externos, va a determinar no sólo la capacidad potencial de generar ingresos, sino su capacidad para mitigar y sobrellevar los efectos de la exposición al riesgo. Asimismo, estos autores han puesto especial atención a fuentes de vulnerabilidad social de particular relevancia en el contexto actual. Por ejem-

plo, Katzman destaca los fenómenos de precariedad e inestabilidad laboral vinculados al funcionamiento del mercado, con la desprotección e inseguridad ligadas al repliegue del Estado y el debilitamiento de las instituciones primordiales; familia y comunidad.

En segundo lugar aparecen los estudios que, inspirados en el trabajo de investigadores como Moser y Katzman han concentrado sus esfuerzos en la operacionalización y medición del concepto de vulnerabilidad social a nivel individual. Es este segundo cuerpo de la literatura en el que se basará nuestro trabajo empírico.

3. Medición de la vulnerabilidad en Chile: Ficha de Protección Social

La nueva Ficha de Protección Social se enmarca en un Sistema de Protección Social inclusivo, propuesto por el gobierno de la presidenta Bachelet, que busca, además de la focalización en los más pobres, incluir a la población que no siendo estrictamente pobre es considerada como vulnerable.

El concepto de vulnerabilidad es entendido en este contexto “como el riesgo de estar en pobreza (medida según el nivel de ingresos), que incluye tanto a los hogares actualmente pobres como aquéllos que tienen alta probabilidad de estarlo en el futuro” (MIDEPLAN, 2007, p.6). La medición estadística de la vulnerabilidad se basa en un umbral (piso) de probabilidad de pobreza futura, aunque MIDEPLAN no lo incorpora explícitamente.

La unidad de análisis de la ficha es la familia, entendida como “aquellas personas que viven juntas y tienen intención de seguir haciéndolo, tengan o no vínculo de parentesco, y que compartan un presupuesto común” (MIDEPLAN, 2007, p.6). Los recursos de las familias se estiman mediante su capacidad generadora de ingresos, que es una estimación de los ingresos potenciales de cada individuo en base a la “valoración promedio que el mercado laboral realiza sobre un conjunto de atributos asociados al capital humano, personales, territoriales y del mercado laboral”² (MIDEPLAN, 2007, p.7).

Para calcular el puntaje de la Ficha de Protección Social se utiliza un índice de necesidades de la familia, que ajusta el tradicional consumo per cápita incorporando criterios de economías de escala y consumo equivalente.

El puntaje asociado a la Ficha de Protección Social, que determina el acceso de las familias a subsidios y beneficios de las políticas sociales del Estado, se estima de la siguiente forma:

$$FPS_i = \frac{0,9 \times \sum_{i=1}^{i=M} CGI_i + 0,1 \times (\sum_{i=1}^{i=M} ID_i + \sum_{i=1}^{i=M} IP_i)}{IN}$$

2 Ecuación de Mincer más variables del mercado laboral y variables territoriales.

Donde:

CGI: Capacidad generadora de ingresos para cada individuo i

ID: Ingresos declarados (aquellos que las familias generan en la actualidad)

IP: Ingresos permanentes (subsidios estables, permanentes y que no requieren renovación: jubilaciones, pensiones asistenciales, montepíos)

IN: Índice de necesidades de las familias

M: Número de miembros del hogar

Para estimar la CGI, MIDEPLAN define ocho grupos de acuerdo a las características del individuo, basados en sexo, situación ocupacional (ocupados, desocupados, inactivos) y tipo de ocupación (asalariado, independiente) y define además individuos vulnerables, a quienes se considera sin CGI.

Finalmente, los puntajes de corte para los distintos niveles de vulnerabilidad son definidos en base a la encuesta CASEN 2003.

4. Vulnerabilidad: comparación de enfoques alternativos

4.1 Las limitaciones del concepto de pobreza corriente

Es posible afirmar que los instrumentos tradicionales para medir la pobreza y las necesidades básicas insatisfechas son limitados para un fenómeno crecientemente complejo y heterogéneo. Katzman (2000) se refiere a una asincronía existente entre la posibilidad de acceso a la estructura de oportunidades que brinda el Estado, la sociedad y el mercado, y los recursos y activos que potencialmente podrían movilizar a las familias para aprovecharlas.

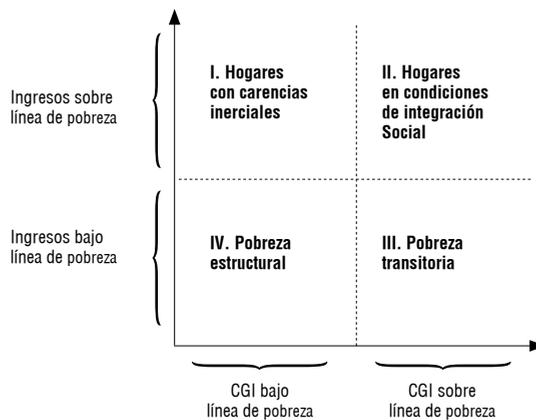
Una parte importante de la pobreza presente en los países en vías de desarrollo es circunstancial, más que crónica, ya sea por la falta de seguros, acceso a mercados financieros o por limitaciones del rol del Estado. Por lo tanto, las medidas de pobreza, pueden constituir un mal indicador del bienestar futuro (Ehblers & Gunning, 2003; Moser 1998). Si bien las personas en situación de pobreza normalmente son también las más vulnerables, no todas las personas vulnerables son pobres (Moser, 1998).

La pobreza es una medida *ex-post* del bienestar de un hogar o su capacidad de satisfacer necesidades presentes (Moser, 1998). La vulnerabilidad, por otra parte, se construye como una medida *ex-ante* de bienestar, por lo tanto refleja una situación potencial de la familia, una proyección de su estado futuro.

4.2 La capacidad generadora de ingreso (CGI): un avance hacia una métrica de carácter dinámico

Katzman (1989) propone una clasificación de la pobreza de acuerdo a la posición de los hogares pobres en aquéllos que poseen la capacidad para satisfacer sus necesidades básicas y aquéllos que no pueden hacerlo. El primer grupo correspondería a hogares en situación de pobreza transitoria y en segundo lugar a aquéllos que se encuentran en una situación de pobreza crónica o estructural. En la medida en que se entiende dicha capacidad como recursos o activos del hogar, podemos entender la CGI como un índice que captura los determinantes de la pobreza a nivel estructural.

FIGURA 1 Taxonomía de la pobreza según CGI



Fuente: Elaboración propia en base a Katzman, 1989.

A partir del esquema presentado en la Figura 1, se pueden distinguir hogares en condición de pobreza que no poseen recursos propios para salir de esta situación (cuadrante IV: Pobreza estructural) y hogares que pueden potencialmente movilizar recursos para superar dicha situación (cuadrante III: Pobreza transitoria).

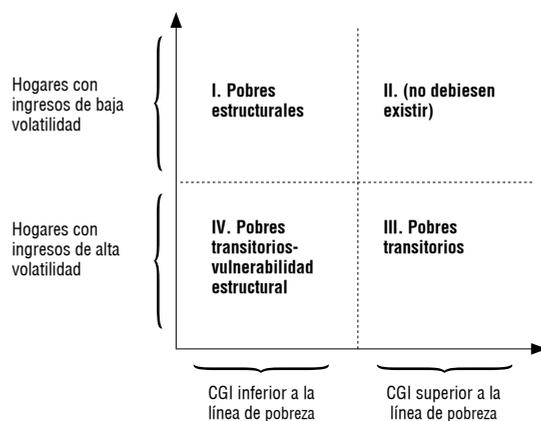
4.3 Las limitaciones asociadas a restringir la vulnerabilidad a la capacidad generadora de ingreso

La presencia de riesgo puede tener implicancias serias en la pobreza, incluso ser una causa de ella. Los hogares organizan sus ingresos tomando en consideración el riesgo "ex ante", previo a que los shocks se materialicen. La organización de los grupos familiares o incluso de las comunidades en actividades de bajo riesgo o de riesgo diversificado, puede ser a costa de un retorno promedio menor, comparado con portafolios y actividades más rentables

pero de mayor riesgo. Esto puede traducirse en que los hogares “eligen” ser relativamente pobres, para evitar de esta forma una privación y empobrecimiento más serio, inducido por shocks potenciales (Dercon, 2005).

A continuación se presenta un esquema en el que introduciendo la noción de volatilidad, se pretende distinguir la situación de bienestar que enfrentan hogares de similar CGI, pero que difieren en el riesgo que estos enfrentan.

FIGURA 2 **Taxonomía de la pobreza según exposiciones de riesgo**



Fuente: Elaboración propia.

A partir del esquema presentado en la Figura 2, se puede clasificar a los hogares no sólo a partir de la rentabilidad esperada de los activos que poseen los hogares, sino según el riesgo que los caracteriza. Así, podemos identificar como hogares vulnerables a los hogares que poseen recursos propios para mantenerse sobre la línea de pobreza, pero producto de los riesgos que enfrentan constituyen hogares vulnerables.

Medición de la vulnerabilidad como probabilidad de caer en pobreza

1. Introducción del riesgo: un desafío para mejorar el instrumento actual

La metodología propuesta por la FPS para estimar la vulnerabilidad de los hogares constituye sin duda un avance considerable en el enfoque de las políticas sociales. Implica incorporar la noción de activos asociados a la CGI de las personas, poniendo el acento en el capital potencialmente movilizable de las familias, que permite relacionar los activos a las estructuras de oportuni-

dades. A pesar de ser una medida más dinámica y flexible, la aproximación de MIDEPLAN no entrega una medida explícita de riesgo, elemento fundamental en la medición de vulnerabilidad.

El riesgo está asociado a la existencia de *shocks* idiosincráticos y agregados que afectan a los hogares. Para enfrentarlos, las familias movilizan sus recursos y ahorros o incluso mediante transferencias directas de familiares o amigos. Si bien la FPS incorpora la noción de riesgo indirectamente, al separar por grupos las estimaciones de CGI, no lo hace en forma explícita, lo que impide incorporar al análisis el carácter heterogéneo de la pobreza y por lo tanto, las diferencias tanto en la exposición de los hogares al riesgo, su repercusión y también la resiliencia de cada hogar, es decir, su capacidad de aliviar el impacto una vez que se ha producido. Los activos movilizables por los hogares no sólo corresponden a características individuales, sino también familiares y comunitarias (Moser, 1998).

El objetivo de esta sección es desarrollar un marco analítico que permita construir una medida de vulnerabilidad considerando explícitamente los riesgos a los que se enfrenta un hogar. Específicamente, se busca construir una medida anidada, es decir que permita corregir (o ajustar) la capacidad generadora de ingreso por su volatilidad, según el impacto que ésta tenga en la probabilidad de un individuo de caer bajo la línea de pobreza.

Considerar la volatilidad del ingreso como componente de la vulnerabilidad, implica que la construcción de un índice de vulnerabilidad debe incorporar variables que impacten tanto la generación de ingresos como su volatilidad, como podrían ser las condiciones laborales de un individuo o la composición de su hogar.

2. Definiciones formales

Siguiendo a Christiansen & Subbarao (2004), se utilizarán las siguientes definiciones de vulnerabilidad:

Definición 3.1 Vulnerabilidad: predisposición actual a que el bienestar de una persona caiga bajo el nivel de una norma socialmente consensuada (Christiansen & Subbarao, 2004).

Para operacionalizar formalmente el concepto de vulnerabilidad a la pobreza, se suele entender la vulnerabilidad como pobreza esperada (Ravallion, 1988; Christiaensen & Subbarao, 2004; Suryahadi & Sumarto, 2003; Kamanou & Morduch, 2004; Chaudhuri, *et al.*, 2002). Así, bajo ciertos supuestos se puede representar formalmente la vulnerabilidad de un hogar/individuo i como:

$$V_i^{EP} = \int_0^2 dF(c)$$

donde c es el nivel de consumo del individuo y z la línea de pobreza, es decir, la probabilidad hoy de caer en la pobreza en un período de tiempo.

Definición 3.2 Vulnerabilidad a la pobreza: probabilidad de un individuo/hogar a caer bajo la línea de la pobreza en un período determinado (Codoussel, 2001).

Esta medida es la que utiliza el Banco Mundial y es la que se utilizará en este estudio.

Bajo esta definición, en que la vulnerabilidad es entendida como probabilidad de caer en pobreza, existirán hogares que serán vulnerables producto de la carencia de activos que se traducen en una baja capacidad de generar ingresos, (por ejemplo, producto del bajo capital humano de sus miembros), pero también producto de la volatilidad del ingreso asociado al riesgo que caracterice los activos que posea dicho hogar. Dentro de estos riesgos se cuentan los shocks de carácter macro (caída de la actividad económica) y aquellos de carácter idiosincrático (enfermedad del jefe de hogar) que pueden afectar de modo particularmente dramático a hogares con ciertas características. Una caída en la actividad económica, por ejemplo, va a afectar especialmente a un hogar cuyos miembros no estén protegidos contractualmente y una enfermedad inhabilitante del jefe de hogar es particularmente dramática en aquellos casos en los que éste sea el único miembro del hogar con capacidad generadora de ingreso.

Para ilustrar de qué modo la esperanza del ingreso (CGI) y su volatilidad afectan la vulnerabilidad de un hogar a caer en pobreza, se presenta el siguiente ejemplo.

Ejemplo 3.1: *El Hogar A tiene dos generadores de ingreso; cada generador enfrenta dos posibles escenarios de estar empleado y obtener un salario de 100 con una probabilidad 0.8 y un salario de 0 con probabilidad 0.2. El Hogar B tiene sólo un generador de ingreso que enfrenta 200 con 0.8 y 0 con 0.2. Para estos hogares tenemos que la CGI del hogar está dado por $E(x_A)=100 \times 0.8 + 100 \times 0.8 = 160$ y $E(x_B)=200 \times 0.8 = 160$, i.e., $E(x_A)=E(x_B)$ ambos poseen la misma CGI. Sin embargo, la varianza del ingreso del primer hogar es menor: $Var(x_A)=0.64 \times (200-160)^2 + 0.04 \times (0-160)^2 + 0.32 \times (100-160)^2 = 2028$ y $Var(x_B)=0.8 \times (200-160)^2 + 0.2 \times (0-160)^2 = 6400$; i.e., $Var(x_B) > Var(x_A)$. Producto de esta mayor varianza, la probabilidad de caer bajo pobreza del hogar B va a ser mayor que la del hogar A, a pesar de que ambos presentan idéntica CGI. Específicamente, asumiendo que la línea de pobreza es 50, la probabilidad de caer en pobreza del hogar A es 0.04 y la del hogar B es 0.2.*

Ejemplos similares se pueden construir para casos en los que incluso hogares con menor CGI pueden presentar menores niveles de vulnerabilidad.

3. Determinantes de la vulnerabilidad

Asumiendo que los ingresos se distribuyen de forma gaussiana, se puede construir una medida ajustada de la CGI de la siguiente forma:

$$W_i = \frac{E(\ln y_i)}{\sigma(\ln y_i)} \quad (1)$$

Mayores niveles de W_i en la ecuación (1) indican menores niveles de vulnerabilidad, y menores probabilidades de caer en pobreza. Dada la forma funcional de dicha ecuación, mayores niveles de vulnerabilidad pueden asociarse a menores niveles $E(\ln y_i)$, i.e., a menor CGI; y, a mayores niveles de $(\ln y_i)$, i.e., a mayor volatilidad del ingreso. En la tabla a continuación se presenta el efecto esperado de las distintas características de los miembros del hogar sobre la CGI y la volatilidad del ingreso.

TABLA 1 Efecto esperado de las variables independientes sobre CGI y volatilidad

VARIABLES	CGI Volatilidad	OBSERVACIONES
1. Características Individuales		
Edad, Edad ²	$\Delta^+ \Delta^-$	CGI aumenta en general con la edad.
Hombre	$\Delta^+ \Delta^-$	La CGI es mayor para hombres, y menor para mujeres. La volatilidad es mayor para mujeres, pues hay mayor dispersión en los ingresos, en especial aquellas en edad fértil.
1.1 Jefe de hogar		
Hogar monoparental mujer	$\Delta^- \Delta^+$	Hogares con mujeres como jefa de hogar debieran presentar CGI más bajos, así como una mayor volatilidad en el ingreso.
Estado civil jefe hogar (casado, convive)	$\Delta^+ \Delta^-$	Existen a lo menos dos adultos en el hogar. Son hogares menos vulnerables.
Nivel educacional	$\Delta^+ \Delta^\pm$	Estructura sigmoideal. Disminuye la volatilidad hasta 4 ^º M. Para educación superior aumenta.
Hombre	$\Delta^+ \Delta^-$	Por lo general, los hogares con JH hombre presentan mayores ingresos y menor volatilidad, al presentar mayor capacidad de enfrentar crisis por presentar en general mayor número de adultos, mayores ingresos y una mayor tasa de ocupación.
2. Características del hogar		
Hogar monoparental	$\Delta^- \Delta^+$	Hogares monoparentales enfrentan menores CGI, mayor volatilidad ingresos y por lo tanto, son más vulnerables a ser pobres.
Nº adultos	$\Delta^+ \Delta^-$	Aumentan la CGI y permiten diversificar riesgos.
Niños < 5	$\Delta^- \Delta^+$	Además de aumentar el riesgo del grupo familiar, pueden obstaculizar la inserción laboral del hogar.
5 < Niños < 15	$\Delta^- \Delta^+$	Presentan CGI=0, y, aunque en menor grado que los infantes, pueden obstaculizar la inserción laboral del hogar.
Tasa empleo adultos	$\Delta^+ \Delta^-$	Mayor tasa de empleo de adultos presenta un aumento en la CGI. Sin embargo, representa un uso más exhaustivo de los recursos y por lo tanto, menor capacidad de movilizar recursos en escenarios de crisis.
Tasa de dependencia	$\Delta^- \Delta^+$	Relacionado con presencia de niños, adultos mayores o personas con discapacidad no autovalentes. Implican mayores gastos y riesgo de <i>shocks</i> idiosincráticos.
3. Variables laborales		
Asalariado	$\Delta^- \Delta^-$	Presenta una disminución de los ingresos y de los riesgos asociados, al tener contrato y seguro de desempleo. Este seguro, se puede traducir en menores ingresos, <i>ceteris paribus</i> .
Independiente	$\Delta^+ \Delta^+$	Puede presentar un aumento en los ingresos, pero asociado a una mayor volatilidad de éstos
Horas trabajadas	$\Delta^+ \Delta^+$	Mayores horas trabajadas se traducen en mayores ingresos. Asimismo, jornadas parciales se pueden asociar a mayores niveles de precariedad y, por lo tanto, mayores niveles de volatilidad.
4. Variables Territoriales		
Dummies provincia	- -	
Escolaridad comuna	$\Delta^+ \Delta^-$	Comunas con mayor nivel de escolaridad debieran traducirse en mejores empleos y en la operación de redes de protección social.
Rural	$\Delta^+ \Delta^-$	Menores ingresos, mayores riesgo shocks externos.
Propiedad del terreno	$\Delta^+ \Delta^-$	La propiedad opera como un recurso y un seguro simultáneamente.

Δ^+ Aumenta, Δ^- Disminuye.

FUENTE: Elaboración propia.

4. Estrategia de estimación

Para estimar dichos componentes, nos basaremos en el método propuesto por Chaudhuri (2003), pues, a partir de datos de corte transversal (datos en los que se basa MIDEPLAN para computar el puntaje de la FPS), este método permite estimar no sólo el ingreso esperado sino su desviación estándar (medida de volatilidad). El ingreso esperado, se estima de modo estándar utilizando una ecuación de ingresos a la Mincer. Luego, utilizando los residuos de dicha regresión se construye un estimador de la desviación estándar del ingreso. A partir de estos valores, se puede construir un estimador de la vulnerabilidad dado por

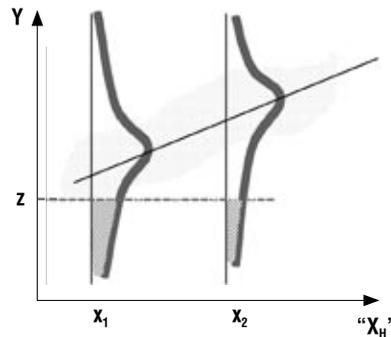
$$\hat{W}_i (P_i, H_i) = \frac{\hat{E}(\ln y_i | P_i, H_i)}{\hat{\sigma}(\ln y_i | P_i, H_i)} \quad (2)$$

donde y_i es el ingreso autónomo de la persona; P_i un conjunto de variables socioeconómicas y demográficas de la persona y H_i un conjunto de variables del hogar de la persona.

Mayores niveles del valor estimado a través de la ecuación (2), indican una mayor probabilidad de que el individuo i caiga en pobreza.

Gráficamente, y consolidando el conjunto de regresores P_i y H_i en X_i , se puede apreciar la lógica del método:

GRÁFICO 1 **Estimación de la vulnerabilidad a la pobreza**



Fuente: Elaboración propia.

La medida de vulnerabilidad puede entenderse como una medida ajustada de la capacidad generadora de ingreso (CGI) en la que la Ficha de Protección Social basa su análisis para focalizar recursos. Si comparamos dos individuos

con distinta CGI, pero con distintos niveles de volatilidad, el individuo con mayor nivel de volatilidad será caracterizado como un individuo que presenta mayores niveles de vulnerabilidad.

Relevancia empírica volatilidad - hechos estilizados

1. Datos de corte transversal

A continuación se entrega la descripción de algunas variables obtenidas a partir de los datos observados en la encuesta CASEN 1996, que muestran cómo los diferentes grupos presentan distintos niveles de dispersión de los ingresos a lo largo de la población. Considerando la investigación de Hunneus & Repetto (2004)³ sobre la dinámica de los ingresos laborales en Chile, se tomaron como variables de análisis la edad y educación.

En la tabla 2 se aprecia cómo el ingreso total se incrementa en conjunto con la edad y cómo varía su desviación estándar a lo largo de la población.

TABLA 2 **Distribución del ingreso total (en pesos 1996) según edad**

Promedio	Desviación	Est (σ).
10-20 años	34.507	48.920
20-30 años	122.927	148.346
30-40 años	184.303	301.061
40-50 años	234.976	469.904
50- 60 años	221.169	473.714
> 70 años	115.378	240.616

Fuente: Encuesta Casen 1996, MIDEPLAN.

Al analizar la Tabla 2 se observa que la edad está asociada a un mayor ingreso esperado, así como a una mayor dispersión de los datos (con excepción del estrato mayor a 70 años donde se observa una caída tanto del ingreso promedio como de su variabilidad).

TABLA 3 **Distribución del ingreso total (en pesos 1996) según nivel educacional**

Promedio	Desviación	Est (σ).
Sin Educación	41.436	73.385
Básica	96.091	150.618
Media	176.744	301.989
Univ	411.717	681.593

Fuente: Encuesta Casen 1996, MIDEPLAN.

3 La dinámica de los ingresos laborales en Chile.

En el caso de la educación, la relación es monotónica en ambas dimensiones: mayores niveles de educación se traducen en mayores ingresos promedio y mayor varianza de dichos ingresos.

El efecto simultáneo (y en la misma dirección) de la educación, la edad y otras variables en el ingreso promedio y la variabilidad de dichos ingresos genera un desafío metodológico, pues interesa entender el efecto separado de cada variable tanto en el ingreso esperado como en la volatilidad de dicho ingreso.

2. Datos de panel

A continuación se presentan los resultados de los ajustes de la Capacidad Generadora de Ingresos (CGI) de las personas no pobres en 1996 y de las caídas a la pobreza de 1996 a 2001. Estos ajustes se basan en los datos de la Encuesta Panel CASEN 1996, 2001, 2006, siguiendo la metodología de cálculo de MIDEPLAN para la CGI. En la muestra de análisis se excluyeron los menores de 15 años, estudiantes, y mujeres mayores de 60 años y hombres mayores de 65 años. En estricto rigor, también se debieron haber excluido las sub-muestras correspondientes a las mujeres embarazadas, mujeres madres de niños menores de dos años, discapacitados (a excepción de quienes sean autovalentes) y personas que cuidan a postrados al interior del hogar, no obstante, pues no es posible identificar adecuadamente a estas sub-muestras a partir de los datos de la encuesta en cuestión, éstas se obviaron y se incluyeron en el análisis. Este procedimiento resultó en una muestra de 3.412 observaciones.

En la Tabla 4 se presentan los coeficientes estimados para 1996. Los coeficientes de la primera columna fueron obtenidos mediante mínimos cuadrados ordinarios, mientras que los de la segunda, mediante máxima verosimilitud en un modelo *logit*. Los últimos resultados se presentan en *odds ratios*, de manera tal que un coeficiente menor que uno, disminuye las alternativas de caer en la pobreza en tantas veces como el tamaño del coeficiente, y un coeficiente mayor que uno las aumenta. Todas las variables explicativas están medidas en 1996.

TABLA 4 Coeficientes estimados de la Capacidad Generadora de Ingresos de los no pobres en 1996 y de las caídas a la pobreza de 1996 a 2001

Variable	CGI No Pobres 1996	Caídas 1996-2001
Género (0 = Hombre)	1330***	0.965***
	(360.4)	(0.00947)
Edad	-2021	0.890***
	(1421)	(0.0379)
Edad al cuadrado	22.45*	1.001*
	(13.41)	(0.000431)
Género del jefe de hogar (0 = Hombre)	-10490	0.927
	(8448)	(0.260)
Número de niños menores de 15 años en el hogar	-25634***	1.868***
	(4054)	(0.273)
Tipo de educación del jefe de hogar (0 = Ed. Básica)		
Educación media	-11748*	0.804
	(6932)	(0.190)
Educación técnica	18883	0.371**
	(18046)	(0.185)
Educación superior	88022**	0.432
	(37170)	(0.233)
Años de estudio aprobados	5267***	0.904***
	(1873)	(0.0279)
Contrato (0 = No ha firmado contrato o no es ocupado)		
Contrato indefinido	-6692	0.548***
	(9430)	(0.101)
Contrato no indefinido	-4205	0.378***
	(9584)	(0.127)
Número de personas empleadas en el hogar	-34197***	0.496**
	(6670)	(0.137)
Número de personas activas en el hogar	-1799	1.056
	(2948)	(0.109)
Trabajo del cónyuge (0 = No trabaja)	39850***	0.507***
	(10286)	(0.127)
Vivienda propia (0 = Vivienda no propia)	11759	0.587**
	(9442)	(0.152)
Calidad de la vivienda (0 = Vivienda no precaria)	-1701	1.301
	(7369)	(0.475)
Región (0 = Metropolitana)		
III	-29599***	1.046
	(8499)	(0.423)
VII	-25999***	1.458
	(7034)	(0.357)
VIII	-17115	1.730***
	(13383)	(0.367)
Zona (0 = Urbano)	-21654***	0.448***
	(8064)	(0.0960)

* Significativa al 10 % ** Significativa al 5 % *** Significativa al 1 %

Fuente: Elaboración propia⁴.

⁴ La muestra de estudio involucra 3.413 casos; se excluye a los menores de 15 años, estudiantes, y mujeres mayores de 60 años y hombres mayores de 65 años. La primera regresión fue ajustada mediante mínimos cuadrados ordinarios, y la segunda mediante un modelo *logit*. Entre paréntesis se presentan los errores estándar. En la segunda columna los coeficientes corresponden a *odds ratios*.

Se aprecia que las variables que explican la CGI en 1996 no son las que explican las caídas a la pobreza en 2001. Por ejemplo, la educación técnica del jefe de hogar no afecta significativamente la CGI del mismo año, pero sí las *chances* de caer en la pobreza al cabo de cinco años. En efecto, las disminuye en más de 0,4 veces. De esta manera, los datos sugieren que la educación técnica es un capital que los hogares pueden movilizar para evitar las caídas a la pobreza. En otras palabras, en un quinquenio como el comprendido entre 1996 y 2001 la educación técnica fue un seguro contra la volatilidad de los ingresos.

Otras variables que afectan la CGI de un modo distinto a las caídas a la pobreza y, por ende, a la volatilidad es el contrato laboral. En la tabla en cuestión se aprecia que aquellas personas con contrato indefinido o no indefinido no tienen - sistemáticamente - una CGI mayor en 1996, pero sí menores probabilidades de caer en la pobreza al cabo de cinco años. Tanto la educación técnica del jefe de hogar como la firma de contrato se asocian a una menor volatilidad de los ingresos, pero no necesariamente a una mayor CGI.

Estimación y resultados

1. Estimación de CGI y volatilidad

Algunas de las características de los hogares más comúnmente identificadas como causas de la pobreza en Chile son un bajo capital humano y cultural, con muchos niños, y débiles redes sociales. Una pregunta pertinente es saber cuánto pesan estos factores para la estimación de la capacidad generadora de ingresos y la varianza intertemporal de éstos.

En este sentido, la FPS para la estimación de la CGI tiene una importante debilidad, ya que considera sólo la valoración del mercado de variables individuales y luego las agrega por grupo familiar, corrigiendo por escalas de equivalencia y necesidades. La capacidad de un hogar para hacer frente a *shocks*, ya sean idiosincrásicos o agregados, depende de su capacidad para movilizar sus recursos y activos, o bien de las transferencias directas de familiares o conocidos (Moser, 1998). La metodología propuesta para estimar vulnerabilidad no sólo considera variables explicativas referidas a características individuales, sino también a la composición y características de los hogares como conjunto y los efectos de las redes sociales, que estarían reflejadas en variables territoriales.

Las variables incluidas en las regresiones probablemente no son todas las relevantes para caracterizar la vulnerabilidad, sin embargo, reflejan de mejor manera el carácter heterogéneo de la pobreza en cuanto a sus limitados portafolios de activos y la posibilidad de movilización.

Las variables de hogares incluyen hogar monoparental, nivel educacional de los adultos, proporción de niños y adultos, tasa de ocupación, proporción de niños y tasa de dependencia. También se incluyen distintas variables demográficas como tamaño del hogar, número de adultos, tasa de ocupación, entre otras, para capturar posibles efectos de las etapas del ciclo vital, responsabilidades según género y generaciones. Las características demográficas de composición de un hogar pueden incorporar diferencias en los patrones de consumo, o en contextos rurales, por ejemplo, pueden afectar la productividad (Chaudhuri, 2003).

Las variables educacionales se traducen en la capacidad de movilizar recursos y activos de los hogares, así como a dar respuesta a requerimientos del mercado laboral y la exposición a redes de socialización, es decir en la conformación de capital social y humano.

Por último, las variables territoriales incluyen la escolaridad de la comuna, servicios básicos y ruralidad.

2. Resultados y discusión

En la Tabla 5 se presentan los resultados del ajuste para el ingreso autónomo y su volatilidad. Los coeficientes obtenidos en el ajuste para el ingreso autónomo van en la línea de lo usual, por lo que el análisis se centra en los coeficientes obtenidos para la volatilidad.

En primer lugar, se aprecia que personas pertenecientes a hogares con un mayor número de personas tienen un ingreso más volátil que las personas de hogares con un menor número de personas. Por otra parte -y controlando por las demás variables- se observa que una mayor proporción de adultos se asocia a una menor volatilidad del ingreso. Por último, se tiene que las personas de zonas rurales tienen un ingreso más volátil.

TABLA 5 Resultados del ajuste para el ingreso autónomo y su volatilidad

Variable	Ey	σy
Sexo (1 = mujer)	-0.403 (19.72) ^{***}	0.020 (1.09)
Edad	0.049 (9.46) ^{***}	0.006 (1.35)
Edad al cuadrado	-0.000 (6.72) ^{***}	-0.000 (0.85)
Escolaridad	0.001 (0.15)	0.004 (0.46)
Escolaridad al cuadrado	0.003 (6.66) ^{***}	-0.001 (1.47)
Número de personas	-0.001 (0.20)	0.008 (1.94) [*]
Proporción de preescolares	0.391 (1.78) [*]	0.022 (0.47)
Proporción de niños	0.310 (1.45)	-0.032 (0.54)
Proporción de adultos	0.116 (0.53)	-0.084 (1.66) [*]
Proporción de mayores de edad	0.101 (0.46)	-0.167 (3.04) ^{***}
Escolaridad promedio del barrio	0.071 (10.67) ^{***}	0.006 (0.96)
Tasa de desocupación del barrio	-0.031 (0.39)	-0.067 (1.06)
Zona (1 = rural)	-0.165 (4.61) ^{***}	0.126 (2.07) ^{**}
Constante	9.753 (39.21) ^{***}	0.180 (1.40)
Observaciones	8907	8907
R cuadrado	0.31	0.22

T-test entre paréntesis

* Significativa al 10 % ** Significativa al 5 % *** Significativa al 1 %

Fuente: Elaboración propia.

En la Tabla 6 se combinan los resultados de los ajustes anteriores, presentando un primer contraste de los modelos de la CGI y de Chaudhuri. Ambos modelos se ajustaron a partir de los datos de las personas ocupadas de la Región Metropolitana de la encuesta CASEN 1996 completa. Los parámetros estimados se utilizaron en la sub-muestra del mismo año de la encuesta Panel CASEN 1996-2001, para evaluar su capacidad predictiva al cabo de cinco años, en 2001, en cuanto a las caídas a la pobreza. Específicamente, para la muestra de personas empleadas, se cruzó el ingreso autónomo predicho y su ingreso autónomo predicho dividido por la volatilidad predicha en 1996 con la categoría de pobreza en 2001.

Así, en un extremo de la tabla, se aprecia que un 16,3% de las personas con menor ingreso autónomo predicho en 1996 pasaron a pobres en 2001, en circunstancias que un 17,2% de las personas con un menor estimador del ingreso autónomo (ajustado por el estimador de la volatilidad) cayeron en la misma condición al cabo de cinco años. Esto sugiere una leve mejoría por parte del método de Chaudhuri.

En el otro extremo de la tabla, se aprecia que un 6,3% de las personas ocupadas pertenecientes al quintil más rico según el ingreso autónomo predicho pasaron a pobres, mientras que un 5,2% del quintil más alto según la medida alternativa propuesta pasaron a serlo al cabo de cinco años. Nuevamente, esto sugiere un adelanto por parte del nuevo método.

TABLA 6 Comparación de quintiles según resultados obtenidos con metodología MIDEPLAN y Chaudhuri. Población ocupada

Quintil	MIDEPLAN ⁵ [Ey]		Chaudhuri [Ey/oy]	
	Pobre	No Pobre	Pobre	No Pobre
I	16,3	83,7	17,2	82,8
II	16,0	84,0	14,5	85,5
III	13,3	86,7	14,9	85,1
IV	13,9	86,1	14,0	86,0
V	6,3	93,7	5,2	94,8
	13,3	86,7	13,3	86,7

Fuente: Elaboración propia

Este mismo procedimiento se realizó para grupos más pequeños, correspondientes a los utilizados por MIDEPLAN. Los resultados para estos grupos no fueron aclaradores, en parte porque el referido acoplamiento entre volatilidad y CGI no puede ser desentrañado para muestras más pequeñas.

Conclusiones y recomendaciones de política

En Chile, el concepto de vulnerabilidad si bien es ampliamente utilizado entre los tomadores de decisiones en materia de políticas sociales, su operacionalización no ha surgido de un debate académico en el que se hayan consensuado qué se entiende por ésta, y qué desafíos se presentan para mejorar la forma en que ésta se puede medir y por ende focalizar de mejor modo los recursos destinados a las políticas sociales.

En la literatura que desarrolla el concepto y formaliza su definición, se asocia la vulnerabilidad a dos atributos de los activos que poseen los hogares:

⁵ Ey es la esperanza del ingreso. Se asocia dicho valor a la CGI calculada por MIDEPLAN, aun cuando diferencias en el proceso de estimación (variables incluidas en la ecuación de ingresos) pueden traducirse en diferencias marginales.

la esperanza del ingreso asociada a dichos ingresos y la varianza del ingreso (las necesidades del hogar también juegan un rol importante, pero no son objeto de estudio en este trabajo). Cuando se habla de vulnerabilidad a la pobreza, ambos atributos confluyen en la probabilidad de un hogar de caer en situación de pobreza (o de mantenerse en ella si el hogar se encuentra originalmente en dicha situación), pues una mayor esperanza del ingreso y una menor volatilidad del ingreso harán a un hogar no pobre, un hogar menos vulnerable.

Si bien existe un consenso en la literatura técnica respecto a qué es la vulnerabilidad y cuáles son sus componentes, este consenso desaparece a la hora de definir un método para identificar a priori qué hogares se encuentran en una situación de vulnerabilidad. La razón de tal dificultad es que tanto la vulnerabilidad a la pobreza (entendida como probabilidad) como sus componentes (esperanza y volatilidad) son variables no observables. Así como los expertos financieros apuestan a estimar la rentabilidad y riesgo de un paquete de acciones, es tarea del tomador de decisiones en el ámbito público estimar la capacidad generadora de ingreso de un hogar y la volatilidad de dichos ingresos.

Basándose en la extensa literatura en ecuaciones de ingreso que se inicia con el trabajo de Mincer, MIDEPLAN ha realizado un gran avance en la identificación de las variables estructurales que inciden en la capacidad generadora de ingresos (CGI) de un hogar. El reciente avance en la literatura técnica para producir estimaciones de la volatilidad constituye una oportunidad para enriquecer la noción de vulnerabilidad.

Existen dos posibles caminos para incorporar la volatilidad como variable de focalización. En primer lugar, incorporar en la actual FPS una medida de CGI ajustada (en la que se castigue la CGI por la volatilidad del ingreso) como se muestra en la sección “Resultados y discusión” de este trabajo. Alternativamente, se puede considerar la volatilidad como un segundo eje en la caracterización de los activos de los hogares. En vista a lo incipiente de esta línea de trabajo, parece más razonable optar por el segundo camino. Se necesitan nuevos estudios que confirmen la relevancia de incluir esta nueva dimensión de análisis en la focalización de los recursos.

La decisión de incorporar esta nueva dimensión de análisis está en gran medida asociada a la prioridad que se asigne a un conjunto de hogares que, en el marco de la actual estrategia de focalización, podría estar fuera de la red de protección estatal. Estos son hogares que producto de los activos que poseen son caracterizados como hogares con CGI por sobre la línea de pobreza, es decir poseen recursos propios para no caer en pobreza, pero están expuestos a eventuales *shocks* que los hacen vulnerables a la pobreza. Los

resultados de este estudio indican que hogares con CGI por sobre la línea de pobreza, pero que poseen un sólo miembro con CGI positiva u hogares cuyos miembros ocupados presentan condiciones laborales inciertas (no poseen contrato, por ejemplo) son hogares vulnerables a caer en pobreza y el Estado debiera desarrollar políticas de prevención que mitiguen los efectos de los riesgos a los que están expuestos.

Futuros estudios debiesen concentrarse en perfeccionar los métodos de identificación de estos grupos, por ejemplo considerando variables como el sobreendeudamiento (no considerada en este estudio), y en la evaluación de la eficacia específica de políticas *ad hoc*.

Referencias

- **Beland, D.**, 2005. Ideas and Social Policy: An Institutional Perspective. *Social Policy & Administration* 39 (1), 1 - 18.
- **Beck, U.**, 1995. *Ecological Politics in an Age of Risk*. Cambridge: Polity Press.
- **Busso, G.**, 2001. Vulnerabilidad social: nociones e implicancias de políticas para Latinoamérica a inicios del siglo XXI. Documento preparado para el Seminario Internacional CEPAL-CELADE *Las Diferentes expresiones de la Vulnerabilidad Social en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 20 y 21 Junio 2001.
- **Calvo, C. & Dercon, S.**, 2005. *Measuring individual vulnerability*. Discussion paper series, Department of Economics, University of Oxford, (229).
- **Calvo, C.**, 2005. *The measurement of vulnerability to poverty*. Mimeo, Department of Economics, University of Oxford.
- **Chaudhuri, S.**, 2003. *Assessing vulnerability to poverty: concepts, empirical methods and illustrative examples*. School of International and Public Affairs, Columbia University, New York. Unpublished manuscript.
- **Chaudhuri, S., Jalan, J., & Suryahadi, A.**, 2002. *Assessing household vulnerability to poverty from cross-sectional data: a methodology and estimates from indonesia*. Columbia University, Discussion Paper 0102-52.
- **Christiaensen, L. & Subbarao, K.**, 2004. *Towards an understanding of household vulnerability in rural Kenya*. World Bank Policy Research Working Paper 3326.
- **Contreras, D., Cooper, R., Herman, C. & Nelson, C.**, 2004. *Dinámica de la Pobreza y movilidad social: Chile 1996-2001*. Documento de trabajo, Universidad de Chile, Escuela de Economía.

- **Dercon, S.**, 2003. *Insurance against poverty. Overview*. En <http://www.economics.ox.ac.uk/members/stefan.dercon/overview%20document%20insurance%20against%20poverty_new.pdf>
- **Dercon, S.**, 2005. *Vulnerability: A micro perspective*. En <<http://www.economics.ox.ac.uk/members/stefan.dercon/vulnerability.pdf>>
- **Dominguez, P.**, 2006. *Vulnerabilidad a la Pobreza en Santiago de Chile. Informe Final*. Trabajo de Tesis. Magister en Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- **Elbers, C. & Gunning, J.W.**, 2003. *Vulnerability in a stochastic dynamic model*. Tinbergen Institute Discussion Paper, 070/2. Department of Economics, Vrije Universiteit, Amsterdam.
- **Filgueira, F. & Katzman, R.**, 1998. *Una Mirada crítica al Assets-Vulnerability Approach. Orígenes, aplicaciones y posibles innovaciones*. CEPAL.
- **Fondo de Solidaridad e Inversión Social [FOSIS]**, 2002. *Manejo Social del Riesgo: Enfoque orientador de la intervención e inversión del FOSIS*. Colección Reflexiones para el Chile de Hoy. Santiago de Chile.
- **Franco, R. & Sainz, P.**, 2001. La agenda social latinoamericana del año 2000. *Revista de la CEPAL*, (73).
- **Hoddinot, J. & Quisumbing, A.**, 2003. *Methods for microeconomic risk and vulnerability: a review for empirical examples social protection*. Discussion series N0324, Washington DC. Human Development Network, The World Bank, Washington, D.C.
- **Holzmann, R. & Jorgensen, S.**, 2001. Social Risk Management: A New Conceptual Framework for Social Protection, and Beyond. *International Tax and Public Finance*, (8) 529-556. Kluwer Academic Publishers, Holanda.
- **Holzmann, R.**, 2001. *Risk and vulnerability: The forward looking role of social protection in a globalizing world*. Social Protection Discussion Paper Series (109), Human Development Network, The World Bank, Washington, D.C.
- **Kamanou, G. & Morduch, J.**, 2002. *Measuring vulnerability to poverty*. Discussion Paper No 2002/58, World Institute for Development Economics Research, United Nations University, Helsinki, Finlandia.
- **Katzman, R.**, 1989. La heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo". *Revista de la CEPAL* (37), Santiago.
- **Ministerio de Planificación [MIDEPLAN]**, 2007. *Ficha de Protección Social: Nuevo Instrumento de Acceso al Sistema de Protección Social*. División Social, Mideplan, Chile.

- **Moser, C. & McIlwayne, C., 1997.** Confronting Crisis in Commonwealth, Metro Manila, the Philippines. *Household Responses to Poverty and Vulnerability*, 3. Urban Management Programme Policy Paper (23). The World Bank, Washington, D.C.
- **Moser, C., 1997.** Confronting Crisis in Cisne Dos, Guayaquil, Ecuador. *Household Responses to Poverty and Vulnerability*, 1. Urban Management Programme Policy Paper (21), The World Bank, Washington, D.C.
- **Moser, C., 1998.** Reassessing urban poverty strategies: The asset-vulnerability framework. *World Development*, 26 (1) 1-19. The World Bank, Washington, D.C.
- **Organization for Economic Cooperation and Development [OECD], 2001.** *The DAC Guidelines: Poverty Reduction*. International Development, OECD Publications Service: Paris.
- **Pizarro, R., 2001.** *La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina*. Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos, División de Estadística y Proyecciones Económicas, CEPAL. Santiago de Chile.
- **Pritchett, L., Suryahadi, A. & Sumarto, S., 2000.** *Quantifying Vulnerability to Poverty: A Proposed Measure, with Application to Indonesia*. SMERU Working Paper, Social Monitoring and Early Response Unit (SMERU). The World Bank, Washington, D.C.
- **Repetto, A. & Huneeus, C., 2004.** La Dinámica de los Ingresos Laborales en Chile. *Economía Chilena* 7 (2), 7-62.
- **Wormald, G., Cereda, L.E. & Ugalde, P., 2002.** Estructura de oportunidades y vulnerabilidad social: los grupos pobres de la Región Metropolitana de Santiago de Chile en los años noventa. En Kaztman, R. & G.Wormald (coordinadores). Trabajo y Ciudadanía. *Los cambiantes rostros de la integración y exclusión social en cuatro áreas metropolitanas de América Latina*.

En su tercera versión, *Camino al Bicentenario – Propuestas para Chile* presenta el trabajo desarrollado por los diez equipos multidisciplinares que resultaron seleccionados en el contexto del Concurso de Políticas Públicas 2008.

El objetivo del Concurso es fomentar la participación de académicos de la UC en la discusión de políticas públicas, a través de investigaciones orientadas a la formulación de propuestas, que en el proceso son analizadas con contrapartes técnicas de agencias públicas y privadas que tienen la responsabilidad de diseñar, legislar y/o ejecutarlas. En sus tres años de existencia, el Concurso se ha consolidado como una instancia de diálogo e intercambio de conocimientos entre la academia y el mundo público.

El Concurso es una iniciativa de la Pontificia Universidad Católica de Chile que cuenta con el valioso apoyo del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, la Cámara de Diputados y la Biblioteca del Congreso Nacional, cuyas contrapartes acompañaron en sucesivos talleres de trabajo a los equipos que presentan en este libro los resultados de su investigación.

Este libro refleja la voluntad de avanzar en nuestra capacidad de gestionar un diálogo activo con los agentes que lideran el desarrollo del país, y con ello responder a la invitación del Rector de construir un nuevo capítulo en la historia de nuestra universidad.



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



CAMARA
DE DIPUTADOS
CHILE



Biblioteca del Congreso Nacional de Chile