

Concurso Políticas Públicas / 2011

Propuestas para Chile



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE

Concurso Políticas Públicas / 2011

Propuestas para Chile



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE
Centro de Políticas Públicas UC
politicaspUBLICAS@uc.cl

Propuestas para Chile
Concurso Políticas Públicas

© Inscripción N° 212.619
Derechos reservados
I.S.B.N. 978-956-14-1233-0

Primera edición
500 ejs.

Edición general:
Ignacio Irarrázaval, Elena Puga

Corrección de estilos:
Michelle Ibarra

Diseño:
Diseño Corporativo UC

Imprenta: Salesianos Impresores

C.I.P. - Pontificia Universidad Católica de Chile
Propuestas para Chile
Concurso Políticas Públicas
2011

Concurso Políticas Públicas / 2011

Propuestas para Chile

“La misión del universitario es la del estudioso que traduce esos ideales grandes del hombre de la calle en soluciones técnicas, aplicables, realizables, bien pensadas”

Palabras pronunciadas por San Alberto Hurtado en la UC el 5 de junio de 1945.

Presentación

Nuestro compromiso como universidad es generar conocimiento de calidad que permita diagnosticar problemas, promueva el progreso y entregue soluciones para las dificultades que nos aquejan como sociedad. En esta línea, el Concurso de Políticas Públicas confirma nuestra misión de estar constantemente al servicio del país.

El trabajo realizado por nuestros académicos a lo largo de este año contribuye no sólo a generar conocimiento sino también a transformarnos en agentes de cambio. Los proyectos –desarrollados en áreas tan diversas como cultura, medio ambiente, educación, salud, vivienda, pobreza y eficacia legislativa– son el resultado de un esfuerzo multidisciplinario y de la necesidad de dar respuesta a los principales desafíos que enfrenta nuestra población.

Esperamos que las políticas públicas expuestas en este documento encuentren eco en nuestra sociedad y que el impacto y alcance de cada una de ellas se transforme en un real aporte para este Chile del siglo XXI. Nuestro interés como Universidad es contribuir de forma decisiva al país desde el servicio que prestamos a la comunidad en las diferentes áreas de acción de nuestras facultades.

Por último, manifestamos nuestros más sinceros agradecimientos a las instituciones que colaboraron en esta convocatoria: Senado, Cámara de Diputados, Biblioteca del Congreso Nacional, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación y la Asociación Chilena de Municipalidades. También agradecemos a todos quienes participaron durante el transcurso del concurso en los distintos talleres de discusión. Su aporte fue clave en la elaboración de cada una de estas propuestas que nos conducirán a un desarrollo íntegro del país.

DR. IGNACIO SÁNCHEZ DÍAZ
Rector

Prólogo

El propósito que anima al actual Gobierno de Chile es contribuir a que nuestro país alcance el desarrollo, ojalá antes del término de la presente década. El desarrollo, nunca hay que olvidarlo, no es obra primordial de los gobernantes, sino de los gobernados; de los millones que se esfuerzan todos los días por entregar algo cada vez más valioso a los demás, ya sea por medio de intercambios mutuamente beneficiosos o gratuitamente, y que, de ese modo, construyen también su propio camino hacia la realización personal. Pero a los Gobiernos y a los Estados en general les corresponde la importantísima tarea de ayudar a crear y a mantener las condiciones apropiadas para que las personas prosperen. Y eso pasa, ante todo, por el diseño e implementación de buenas políticas públicas, que nos permitan contar con una economía pujante e innovadora, unas relaciones sociales armoniosas y unas instituciones sólidas y respetadas, lo cual promueve una sociedad de más oportunidades para todos.

Pero ciertamente los Gobiernos no pueden asumir por sí solos la decisiva tarea de elaborar las políticas públicas que mejor permiten aprovechar los talentos y la iniciativa creativa de las personas. Y, por lo mismo, deben trabajar en estrecha colaboración con las diversas entidades públicas y privadas que se dedican al estudio de tales políticas. Y el Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile es, sin duda alguna, una de los sitios donde más seriamente se aborda ese trabajo en nuestro país. Por lo mismo, el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, como también otras carteras del Gobierno y las cámaras y otras reparticiones del Congreso Nacional han solido tomar parte en el Concurso de Políticas Públicas, tanto a través de aportes materiales, como colaborando en la selección de los proyectos y el debate de las propuestas que se generan.

Los diez proyectos cuyos resultados se incluyen en esta obra abordan una variada gama de temas, como son la educación, la salud, la pobreza, el cuidado del medioambiente, el urbanismo, el arte y la efectividad legislativa, cuestiones todas muy pertinentes para el desarrollo que anhelamos. El Ministerio que encabezo centró su atención específicamente en dos de esas investigaciones, la que busca mejorar la efectividad legislativa en Chile, a cargo de Jorge Manzi, y la que formula una propuesta de resolución colaborativa de conflictos ambientales, a cargo de Francisca Reyes. La primera aborda una cuestión decisiva para un Ministerio que tiene a su cargo la agenda legislativa del Gobierno; y la segunda un tema clave para afrontar el desafío de la necesaria compatibilización entre progreso y cuidado del medio ambiente.

El Concurso de Políticas Públicas ha creado en estos años un valioso espacio de encuentro y discusión, donde quienes piensan las políticas públicas desde la academia y aquellos a los que corresponde llevarlas a la práctica desde los poderes públicos tienen la oportunidad de compartir sus prioridades e intercambiar puntos de vista. Se trata de un notable ejercicio, que pone al mejor capital humano del país tras los complejos desafíos que enfrenta un país como el nuestro, en los momentos en que tiene ante sí una inmejorable oportunidad para avanzar resueltamente al desarrollo.

Invito, pues, a académicos, técnicos y políticos, y a todo aquel que tenga interés por estos temas, a leer con atención los resultados de estos diez nuevos proyectos a que ha dado lugar el Concurso de Políticas Públicas.

CRISTIÁN LARROULET VIGNAU
Ministro Secretario General
de la Presidencia

Introducción

El Plan de Desarrollo de la UC 2010-2015, plantea que nuestra universidad “desea aumentar aún más su aporte al desarrollo del país formando personas que se transformen en agentes de cambio al egresar y generando conocimientos de calidad que promuevan el progreso y entreguen soluciones para los problemas que aquejan a la sociedad”.

El Concurso de Políticas Públicas es un mecanismo concreto para canalizar el aporte de la universidad al país. En esta, su séptima versión, entregamos diez “Propuestas para Chile” elaboradas por igual número de equipos académicos de la UC. Se trata de investigaciones aplicadas a diversas situaciones que afectan el desarrollo social, cultural o económico del país.

El Concurso nació el 2006 con miras a hacer un aporte desde la academia a la celebración del Bicentenario de la República. Este primer período, denominado “Camino al Bicentenario”, culminó con la entrega de 52 propuestas a autoridades públicas, políticas y eclesiales del país. Adicionalmente se encargó una evaluación externa del concurso como tal, que permitió definir su continuidad.

Desde esta perspectiva, el 2011 iniciamos una nueva fase del Concurso recogiendo los aprendizajes del período anterior, y renovando el compromiso de constituir un espacio para el intercambio de conocimientos y propuestas en torno a las políticas públicas del país.

En relación las propuestas que se incluyen en este libro, es importante tener presente que cada una de las temáticas fue seleccionada en enero de 2011 por una comisión integrada por representantes del conjunto de instituciones que participaron en la convocatoria: Ministerio General de la Presidencia, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de Desarrollo Social, Asociación Chilena de Municipalidades y Biblioteca del Congreso Nacional. Desde esta perspectiva, las propuestas abordaron temas de gran pertinencia e interés, y sus autores compartieron el desafío de hacer un aporte a la política pública respectiva.

El primer capítulo refiere a eficacia legislativa. Según los autores, un gobierno es eficaz no solamente por aprobar una buena cantidad de leyes, sino también porque esas leyes cumplan con los objetivos definidos. En el discurso público es común escuchar opiniones que resaltan la necesidad de mejorar la producción de cuerpos legales, sin embargo, sólo muy recientemente se ha generado una primera iniciativa por parte de la Cámara de Diputados, cuál fue

la implementación de un Departamento de Evaluación de la Ley. La evaluación sistemática de la ley es una herramienta que se ha utilizado de manera creciente en los países de la OCDE para optimizar el nivel de eficiencia de los cuerpos normativos y de las políticas públicas que éstos regulan. Se postula que avanzar en esta materia, contribuiría a reducir la fuerte asimetría que existe en nuestro país entre el Ejecutivo y el Legislativo, proporcionando a los parlamentarios información y conocimiento especializado sobre las iniciativas que el Ejecutivo propone. En este sentido, aunque la evaluación sistemática no elimine los sesgos políticos, pondrá sobre la mesa un piso mínimo de datos para mejorar el análisis en los procesos de deliberación. En este capítulo se sugieren algunas técnicas y metodologías de evaluación legislativa susceptibles de ser adoptadas tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado. Para afinar la propuesta, la metodología fue probada en forma piloto con la Ley de Transparencia.

Por su parte, el segundo capítulo analiza el aumento de conflictos socioambientales, así como de su notoriedad pública. Considerando la complejidad de estos conflictos y las limitaciones que muestran las instituciones tradicionales, es que ha surgido un movimiento en distintos países que aboga por la utilización de mecanismos alternativos de resolución de conflictos. Por mecanismos alternativos se entiende todo procedimiento orientado a la resolución participativa y no adversarial de controversias realizado fuera de tribunales, generalmente con la ayuda de un tercero neutral. Para el caso de Chile, los autores proponen abordar los conflictos que estén en una fase inicial, con mecanismos colaborativos que puedan cumplir un mayor rol de prevención. Para este efecto, se plantea la creación de un Consejo de Resolución Colaborativa de Conflictos Socioambientales, como órgano público y autónomo cuyas funciones principales serían las de educación, seguimiento y estudio de conflictos socioambientales, así como la creación y mantención de un registro de mediadores.

Los niños y jóvenes en situación de calle, es el tema que aborda la propuesta contenida en el capítulo tres. En general, las personas en situación de calle conforman un grupo social que hasta hace poco estuvo ausente de la política social chilena. Frente a lo anterior, tanto el 2005 como el 2011 se realizaron importantes esfuerzos a objeto de levantar y sistematizar información en ámbitos relevantes para el diseño de una política a favor de dicho grupo. En el caso de niños y jóvenes en situación de calle, existen cinco proyectos ambulatorios y dos residenciales a cargo de instituciones colaboradoras de SENAME, las que en sus intervenciones, se enfrentan cotidianamente a la complejidad que existe detrás de esta dura realidad. La investigación de las autoras se focaliza específicamente en la etapa de diagnóstico, la que consideran el punto de partida de la intervención que se llevará a cabo. La propuesta busca avanzar hacia una intervención que permita contar con una

línea base respecto de la situación en que se encuentran los niños, que facilite la planificación, el seguimiento y la evaluación del trabajo que se realiza con ellos. Contar con un diagnóstico pertinente es un primer paso, que debe ser complementado con el desafío de dar respuesta intersectorial, tarea en la que deben coordinarse las acciones de los distintos actores, tanto a nivel de ministerios y servicios, como a nivel territorial y comunitario.

El capítulo cuatro está destinado a los campamentos. En el paradigma actual, los subsidios habitacionales ofrecidos por el Ministerio de Vivienda para las familias en situación de campamento, son gestionados a través de las Entidades de Gestión Inmobiliaria Social (EGIS). Estas entidades apoyan a las familias para lograr el subsidio gubernamental, y muchas veces también para elegir la solución habitacional en que se invertirán esos recursos, lo que podría inducir a situaciones de menor competencia en la oferta de viviendas sociales. Esta investigación propone implementar un mecanismo alternativo, donde los subsidios habitacionales se entreguen directamente a las familias que viven en campamentos. Bajo este mecanismo, el MINVU debería realizar una licitación pública donde empresas inmobiliarias presenten ofertas para satisfacer las necesidades habitacionales de un conjunto de familias que ya disponen de un subsidio. De esta forma, las familias tendrían el poder de escoger entre más de una alternativa, lo que incrementaría la competencia entre las inmobiliarias para presentar soluciones habitacionales de mayor valor agregado. El éxito de esta propuesta supone, entre otros, que el Ministerio se involucre directamente en la gestión de la demanda y la oferta de soluciones habitacionales, que las familias participen en la definición de las bases técnicas de la licitación, y que el Estado mejore su desempeño como contratante, para no desalentar la participación de empresas privadas. Finalmente, la propuesta incluye un algoritmo para resolver la asignación de familias a proyectos inmobiliarios, en base a sus preferencias.

El capítulo cinco trata de los parques urbanos, y su importancia para la construcción de ciudades sustentables e inclusivas. En Chile hay un notorio déficit de este tipo de áreas verdes y una gran desigualdad en su distribución. La principal causa de esta situación es la fragmentación de las decisiones, así como la escasa coordinación entre las instituciones involucradas tanto en la creación, como en la mantención y conservación de los parques urbanos. Desde esta perspectiva, los autores proponen un servicio descentralizado y desconcentrado, que se relacione con el Presidente de la República a través del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, puesto que esta institucionalidad se inserta dentro de la planificación urbana. El sistema propuesto se inspira en principios de equidad territorial, prestación de servicios múltiples, sustentabilidad, participación ciudadana, permanencia y gradualidad. La propuesta incluye las características que debiese tener esta institución, sus funciones, el procedimiento para la creación de nuevos parques, y alternativas de financiamiento.

El capítulo seis aborda, por primera vez en el contexto del Concurso de Políticas Públicas, una propuesta en el ámbito cultural. En este caso se trata del desarrollo de las artes escénicas. Según los autores, los instrumentos de fomento a las artes padecen de hipertrofia en sus objetivos. Es el caso del Fondart, que intenta servir a todos los propósitos del área: desarrollo de las artes, fortalecimiento de las audiencias y desarrollo de la industria. Al mismo tiempo, la falta de instrumentos específicos de orientación y medición de resultados, hace que cada proyecto intente abordar dichos objetivos, los que solo podrían lograrse con acciones sostenidas en el tiempo, y no con una sola iniciativa artística. Desde esta perspectiva, los académicos postulan que si se acepta que el concurso Fondart considere que el impacto de los proyectos beneficiados se mida en función de las audiencias, es necesario introducir pequeñas transformaciones que faciliten no sólo la evaluación ex ante sino también la ex post de los proyectos. Concretamente, se entrega una propuesta para mejorar la coherencia entre la política definida como prioritaria por el CNCA, los reglamentos, las bases y pautas de evaluación del Fondart.

En materia de salud, se incluyen dos propuestas cuyos temas están estrechamente vinculados a la atención primaria.

El capítulo siete analiza los principales factores que podrían estar incidiendo en la relativa falta de resultados de la atención primaria de salud, a objeto de definir las áreas en donde es necesario actuar, así como también los principales actores que deberían intervenir para corregir esta situación. La investigación permitió corroborar que existe un amplio consenso en que el principal problema de la atención primaria es el financiamiento, pero que el funcionamiento del sistema se ajusta a la escasez de recursos por distintos medios, tales como los programas de salud complementarios al per cápita, y los aportes municipales, entre otros. Sin embargo, los autores postulan que un mayor aporte puede ayudar a mitigar pero no a resolver los problemas del sector, si no se hace un uso efectivo y eficiente de dichos recursos. Por esta razón, plantean que la definición de objetivos y metas más explícitas, la medición de logros y una clara asignación de responsabilidades a nivel local, llevan a una mejor utilización de los recursos. En ese contexto, tres son las áreas consideradas fundamentales y en torno a las cuales se desarrolla la propuesta: financiamiento, sistemas de información para la gestión y fortalecimiento de los equipos profesionales. El objetivo es contribuir a avanzar hacia una mejor gestión de la atención primaria, teniendo en cuenta su importancia como factor central para el desarrollo de todo el sistema de salud.

Por su parte, el capítulo ocho presenta evidencia sobre los beneficios de un sistema de salud basado en una atención primaria fuerte, con una alta proporción de especialistas en medicina familiar. Existe un importante consenso respecto a los ámbitos de incumbencia de los médicos familiares en Chile,

los que resultan coincidentes con los definidos en diversos países con alto desarrollo de atención primaria, y se alinean con las prioridades planteadas en la Reforma de Salud chilena. El estudio estima la brecha de especialistas y presenta mecanismos legales y normativos vigentes que pueden utilizarse para disminuirla. Sin embargo, cubrir la brecha implica una definición clara del sistema de salud respecto a que los médicos familiares son los especialistas prioritarios para la atención primaria. Este proyecto aporta información significativa para justificar lo anterior.

Finalmente, en materia de educación se entregan dos propuestas. La primera orientada a la inducción de profesores principiantes, y la segunda, a la selección de directivos en establecimientos educacionales.

En efecto, el capítulo nueve aborda uno de los tantos aspectos que influyen en la calidad docente. La evidencia internacional confirma que los primeros años de ejercicio representan un período particularmente desafiante, ya que es la primera vez que el profesor asume el rango completo de responsabilidades que tiene. Los programas de inducción intentan reducir este desgaste, mejorar su satisfacción laboral, potenciar su desarrollo personal y, en consecuencia, mejorar la calidad de la enseñanza y el aprendizaje de los alumnos. La propuesta contenida en este capítulo, está basada en la revisión de iniciativas nacionales e internacionales, cuyos elementos claves son adaptados a la realidad nacional actual, constituyendo un complemento de otras políticas públicas destinadas al mejoramiento de la calidad docente. El artículo detalla el diseño del programa, sus objetivos y beneficiarios, aspectos institucionales y de gestión para implementarlo, las actividades a realizar por los distintos actores involucrados, los contenidos que debe cubrir el programa, tanto a nivel de formación de los mentores como en la mentoría propiamente tal, y un plan riguroso y transparente de seguimiento y evaluación de su efectividad.

El capítulo diez, propone un set de competencias claves de dirección escolar, validadas teóricamente, testeadas con expertos y priorizadas a través de una consulta a más de 200 profesores y directivos en ejercicio. Sobre la base de esta priorización se diseña un proceso de selección, inspirado en modelos de *Assessment Center* (Centro de evaluación), que aspira a contribuir a la implementación de los procesos de selección de directores escolares en el marco de la Ley 20.501 sobre Calidad y Equidad de la Educación, aprobada en febrero de 2011. Para ello, se analizó la institucionalidad y los sistemas de soporte con que debiese contar un proceso tipo de *Assessment Center*, con miras al diseño y puesta en marcha de experiencias piloto y aplicaciones que permitan su validación empírica en próximos estudios. Se diseñaron también prototipos de instrumentos, rúbricas y un flujo del proceso de selección de acuerdo a los supuestos del modelo, además del respectivo análisis de factibilidad política, técnica y económica.

Al terminar esta introducción de los contenidos del libro, deseamos hacer un especial reconocimiento al Senado, la Cámara de Diputados, la Biblioteca del Congreso Nacional, el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Planificación y la Asociación Chilena de Municipalidades, todos los cuales han confiado en que este ejercicio es valioso para aportar al desarrollo de nuestro país, participando activamente de las distintas instancias del Concurso.

Igualmente agradecemos a todos quienes participaron en los talleres de cada proyecto, aportando su experiencia para el buen desarrollo de estas propuestas. Nos asiste la certeza de que este intercambio entre la academia y el mundo público es lo que asegura la pertinencia y factibilidad de lo que aquí se plantea.

Finalmente, a los investigadores, que en un ejercicio poco frecuente en la academia, aceptaron el desafío de interactuar con el mundo público, en función de aportar alternativas a quienes tienen la responsabilidad de tomar decisiones en cada una de estas materias.

IGNACIO IRARRÁZVAL

Director

Centro de Políticas Públicas UC

El Centro de Políticas Públicas UC agradece muy sinceramente a las siguientes personas, el apoyo prestado al Concurso de Políticas Públicas 2011

SENADO DE LA REPÚBLICA

Guido Girardi, Presidente

CÁMARA DE DIPUTADOS

Patricio Melero, Presidente

René Arrayet, Jefe Departamento Evaluación de la Ley

Maria Soledad Freddes

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL

Soledad Ferreiro, Directora

Isabel Millán, Jefa Departamento Servicios Legislativos

Enrique Vivanco, Pablo Morales, Alejandra Voigt, Jaime Coquelet,

Leonardo Arancibia

MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA

Cristián Larroulet, Ministro

Claudio Alvarado, Subsecretario

Gonzalo Blumel, Jefe División de Estudios

Aldo Cassinelli, Andrés Sotomayor

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO

Rodrigo Pérez, Ministro

Juan Carlos Jobet, Subsecretario

Andrés Iacobelli, ex Subsecretario

Eugenio Espinoza, Francisco Irrázaval, Slaven Razmilic, Carolina Ramírez,

Gonzalo Cerda, Bernardo Küpfer, Cecilia Kopels, Hernán Merino

MINISTERIO DE EDUCACIÓN

Felipe Bulnes, Ministro

Fernando Rojas, Subsecretario

Francisco Lagos, Jefe Centro Estudios

Violeta Arancibia, Directora CPEIP

Felipe Raddatz, Carla Guazzini, Franco Fernández, Macarena Cea

MINISTERIO DE SALUD

Jaime Mañalich, Ministro

Emilio Santelices, Jefe Departamento Desarrollo Estratégico

Cynthia Arguello, Sibila Iñiguez

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

Joaquín Lavín, Ministro

Felipe Kast, ex Ministro

Soledad Arellano, Subsecretaria

Andrés Hernando, Jefe División Estudios

Karina Soto, Encargada Nacional Plan Calle

ASOCIACIÓN CHILENA DE MUNICIPALIDADES

Raúl Torrealba, Presidente

Claudio Arriagada, Vice Presidente

Jaime Pilowsky, ex Secretario Ejecutivo

Roberto Campos, Paulina Reinoso, Raciél Medina, Juan Valdés

Índice

I. Un enfoque de gestión para mejorar la eficacia legislativa en Chile	23
Jorge Manzi - Rodrigo Mardones - Alejandra Riveros Sergio Toro - Flavio Cortés.	
II. Propuesta de mecanismos de resolución colaborativa de conflictos socioambientales	61
Francisca Reyes - Carlos Frontaura - Francisco Javier Leturia Isabel Castillo - Pablo Trigo - Francisca Vallejo.	
III. Niños, niñas y jóvenes en situación de calle: desafíos para la intervención desde la perspectiva de las fuerzas	95
Liliana Guerra - Paula Bedregal - Paula Margotta Emilia Valenzuela.	
IV. Modelo de asignación de subsidio directo a familias en situación de campamento	129
Marcos Singer - Pedro Traverso.	
V. Institucionalidad para la creación, mantención y conservación de parques urbanos	145
Sonia Reyes-Paecke - Macarena Ibarra - Marcelo Miranda Alejandra Precht - Carola Salamanca.	
VI. Formación de audiencias en el concurso Fondart Nacional y Regional	173
Consuelo Morel - Milena Grass - Andrés Kalawski Pablo Julio - Isabel Sierralta - Hugo Castillo - Felipe Palma.	
VII. Elementos claves para la implementación de un modelo de gestión en la salud municipal	207
Joaquín Montero - Nicolás Majluf - Javiera Corbalán Cristián Herrera - Cristián Mansilla - Blanca Peñaloza Verónica Rojas.	
VIII. Estimación de brechas de especialistas en medicina familiar para la atención primaria chilena	231
María Paulina Rojas - Judith Scharager - Álvaro Erazo Klaus Puschel - Isabel Mora - Gonzalo Hidalgo.	
IX. Diseño de un programa de inducción en Chile para profesores en sus primeros años de ejercicio docente	267
Soledad Ortúzar - Carolina Flores - Carolina Milesi Magdalena Müller - Pamela Ayala.	
X. Diseño de <i>assessment center</i> para la selección de equipos directivos en establecimientos educacionales	307
Paulo Volante - Antonio Mladinic - Cristián Lincovil Magdalena Fernández - Michael Johaneck.	

Un enfoque de gestión para mejorar la eficacia legislativa en Chile

INVESTIGADORES

JORGE MANZI

Escuela de Psicología, MIDE UC

RODRIGO MARDONES

Instituto de Ciencia Política UC

ALEJANDRA RIVEROS

MIDE UC

SERGIO TORO

Universidad Católica de Temuco

FLAVIO CORTÉS

MIDE UC

Resumen

La evaluación legislativa es un tema de capital importancia, pues la legitimidad de la democracia depende, en el largo plazo, en una medida significativa de su eficacia. De esta forma, un vínculo interesante de analizar es la relación entre democracia y eficacia de la acción legislativa o, diciéndolo en términos más específicos, el fenómeno relevante consiste en analizar de qué manera podría mejorarse el diseño de las leyes, para que sus objetivos sean claramente identificables, medibles y, finalmente, alcanzables. En particular, la presente investigación examina el rol e importancia que cumple la evaluación de la ley, en el proceso de diseño legislativo, tanto en Chile como en la experiencia comparada; luego se abordan las dificultades que enfrentan los procesos de evaluación de la ley y, finalmente, se concluye con una propuesta metodológica de evaluación (*ex ante* y *ex post*) susceptible de adoptar tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado. Nos parece evidente que procesos de evaluación de la ley, como los que se proponen en estas páginas, se deben llevar a cabo en el Poder Legislativo, dado que es la institucionalidad más adecuada para dar viabilidad política y técnica a este tipo de mecanismos.

Antecedentes: el problema de la evaluación de la ley

Un gobierno es eficaz desde el punto de vista legislativo, cuando es capaz de aprobar e implementar leyes que cumplan con los objetivos contenidos en

su agenda programática y modifica su entorno de manera sistemática en la dirección deseada (Weaver y Rockman, 1993). Por lo tanto, de acuerdo a lo anterior, un gobernante es eficaz no solamente por aprobar una buena cantidad de leyes, sino que también porque esas leyes cumplen con los objetivos trazados en el plan de gobierno.

Sin embargo, es muy común en la relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, que las leyes aprobadas no cumplan con los objetivos y metas de lo que se planteó en la génesis del proyecto de ley. Por ende, en el marco de esta investigación, entendemos que una ley es eficaz cuando en su etapa de implementación logra cumplir con los objetivos que el legislador consagró en ella.

El gran desafío de la evaluación de un gobierno o de la legislación que se ha promulgado, es la dificultad para medir impactos y, por defecto, tener que realizar una medición de actividad u *outputs*. El *output* es un indicador de actividad gubernamental, tales como beneficios pagados, arrestos efectuados, sanciones aplicadas, colaciones entregadas, leyes enviadas versus leyes aprobadas. El *output* en sí mismo no considera el cambio en el entorno. Un impacto, por el contrario, es un efecto positivo o negativo sobre las condiciones iniciales reales (entorno) y propende al cumplimiento de una meta. El problema es justamente que muchos servicios públicos a cargo de la implementación de las leyes miden su mandato simplemente midiendo sus *outputs*; es decir, lo que hacen, y no los impactos reales que tienen dichas acciones en el sistema (Birkland, 2005). En el caso legislativo ello sería semejante a medir la cantidad de leyes aprobadas pero no su efectividad o su impacto. En Chile, desde el año 1990 y hasta diciembre del 2010, se presentaron 6.647 iniciativas de ley¹, correspondiendo un 39.5% a modificaciones legales², y se aprobaron y publicaron 1.928 leyes³. Esta sería una forma de medir éxito legislativo (medición de *outputs*), haciendo abstracción de su impacto; simplemente lo que importa es la capacidad del gobierno de aprobar leyes en el Congreso. La literatura politológica ha priorizado esta simple, pero incompleta dimensión del problema (Alemán y Calvo, 2008; Alemán y Navia, 2009); sin embargo, en el marco de esta investigación, el foco no está puesto en la aprobación de las leyes, sino en que éstas sean eficaces en el cumplimiento de sus objetivos. Es necesario medir *outputs*, pero más importante es medir los impactos que dichas actividades generan.

1 Base de datos del Congreso Nacional.

2 Este porcentaje corresponde a una estimación realizada luego de una revisión por caracteres temáticos del total de las iniciativas de ley registrada en la base de datos del Congreso, con fecha de corte al 31 de diciembre del 2010.

3 Del total de leyes aprobadas y publicadas, 1495 leyes correspondieron a iniciativas presentadas por el Ejecutivo y 433 a mociones del Legislativo. Además, cabe señalar que de las 4719 iniciativas restantes que no lograron concretarse en ley, se archivaron 2027; se retiraron 156, se rechazaron 156, se declararon inconstitucionales 10 y se declararon inadmisibles 4.

Al respecto (Birkland, 2005) señala que “para conectar los impactos con la misión, es decir, con las metas, se requiere un buen modelo causal (...) Sobre cómo el esfuerzo en determinadas acciones se traduce en el impacto deseado” y agrega, que “sin un buen modelo causal, es improbable que un diseño de política genere los impactos deseados y, en este caso, la medición del desempeño permanecerá focalizada en el esfuerzo”, es decir, en los *outputs*.

En el discurso público chileno es común escuchar opiniones que resaltan la necesidad de mejorar la eficacia del sistema legislativo en lo que respecta a la producción de cuerpos legales, sin embargo, en la opinión de diversos expertos⁴, poco se ha avanzado en determinar qué esperamos exactamente que mejore del proceso legislativo. Sólo muy recientemente, se ha generado una primera iniciativa por parte de la Cámara de Diputados, cuyo propósito es la implementación de una Oficina Interna de Evaluación de la Ley.

En Chile existe una institucionalidad que otorga al Ejecutivo un rol preponderante como co-legislador, y una fuerte asimetría estatutaria entre el Presidente de la República y el Congreso. Esta predominancia del Presidente se manifiesta a través de la gran cantidad de materias que son de su iniciativa exclusiva, el manejo de las urgencias en la discusión de los proyectos de leyes, y el derecho a veto (Aninat et al, 2008; Haggard y McCubbins, 2001; Morgenstern, 2002; y Siavelis, 2000). Por contraposición a este énfasis, el proceso legislativo no identifica claramente objetivos específicos de las leyes –ni antes de ingresar al Congreso ni en su formulación y/o tramitación en el Congreso–, y no define para las futuras leyes una métrica de su cumplimiento, ni en términos de actividades (*outputs*) ni en términos de impactos. Si bien el Congreso cuenta con escasos recursos financieros y humanos para realizar esta labor, no es menos cierto que el Ejecutivo⁵, contando con múltiples recursos, no le presta relevancia a la tarea de elevar la efectividad de las normas legales.

El diseño de las leyes y reglamentos carece, en muchos casos, de una mirada operativa e interdisciplinaria, que permita explorar con anticipación las principales consecuencias y complejidades que podrían suscitarse en su aplicación práctica. De la misma manera, no es posible precisar el nivel de eficacia de las leyes que se promulgan. De esta forma, suele suceder que se toma conocimiento de un problema de ineficacia legislativa sólo cuando, a

4 Entrevistas realizadas a Hernán Ampuero (profesor de Ciencia Política, Universidad Católica), Andrés Bernasconi (Vicerrector Académico, Universidad Andrés Bello), Javiera Blanco (ex Subsecretaria de Carabineros, Ministerio de Defensa), Carlos Carmona (ex Jefe jurídico del Ministerio Secretaría General de la Presidencia), Francisco Maldonado (ex Jefe jurídico del Ministerio de Justicia), Francisca Werth (Jefa de Reformas Legales del Ministerio de Justicia), y Guido Williams (Subjefe de Asesorías Legislativas, Biblioteca del Congreso Nacional).

5 Concebida como una entidad compleja y multinivel, con múltiples actores tomando decisiones cotidianamente.

pesar de haber sido abordado mediante una ley, el problema se muestra particularmente reacio a terminar, o cuando, producto de la ley misma, se generan nuevas dificultades. Por ejemplo, la Ley N° 19.968 de Tribunales de Familia, reingresó al proceso legislativo, una vez que entró en vigencia, para corregir una serie de falencias propias de su diseño, relativas, entre otros, a la dotación de jueces, personal administrativo y recursos financieros, que impidieron que ésta fuera eficaz en el cumplimiento del objetivo de lograr una mayor celeridad en la resolución de los causas de familia, durante su primera etapa de aplicación.

A nivel global, el tema de la calidad de la legislación se ha posicionado como un elemento vital para el desarrollo de los países, y en particular para hacer más eficaces las intervenciones gubernamentales en procura de la calidad de vida de los ciudadanos. De esta forma, las experiencias y problemas que se derivan de las legislaciones son comunes en muchos países, a pesar de contar con tradiciones de gobierno muy diferentes entre sí.

En particular, cabe señalar que desde el año 2004, la mayoría de los países miembros de la OCDE han incorporado progresivamente diversas metodologías de trabajo destinadas a mejorar la eficacia y pertinencia de sus marcos regulatorios, con especial énfasis en reducir los costos de la regulación y simplificar las cargas administrativas que de ellas se deriven⁶.

En la presente investigación se propuso hacer una revisión de la experiencia comparada en la construcción de metodologías de evaluación cualitativa y cuantitativa de leyes (ex post) y proyectos de ley (ex ante) de modo de incidir en la generación y aplicación de instrumentos, que permitan evaluar tanto la calidad de los proyectos de ley, como la eficacia de las leyes que se encuentran vigentes.

1. Evaluación de leyes y proyectos de leyes

Siendo buena parte de las acciones de gobierno definidas como materia de leyes, éstas son instrumentos claves para gobernar. Desde un enfoque de política pública, las leyes son entonces concebidas, como *“instrumentos o mecanismos claves que responden a cursos de acción orientadas a un objetivo político definido”* (Lahera, 2004). Por ello, en los últimos tiempos, se le ha dedicado especial atención a aquello que tiene que ver con la calidad de la legislación y, específicamente, a lo que los juristas llaman eficacia de la ley, esto es, el grado de cumplimiento de la misma y la forma de verificarlo (Martino, 2009).

En otro sentido y buscando elevar la calidad de las políticas públicas, el Sistema de Control de Gestión del Gobierno, ha significado la incorporación a

⁶ En la actualidad, 27 países miembros de la OCDE han incorporados metodologías de evaluación de la ley y/o de proyectos de ley.

la gestión pública de instrumentos y sistemas que permiten medir la eficacia y la eficiencia de las políticas públicas desarrolladas por los gobiernos. Un enfoque como el señalado que priorice la efectividad ha sido incorporado crecientemente a nivel del poder ejecutivo; sin embargo, dadas sus características propias, ha presentado una dificultad mayor para su incorporación en la gestión del Poder Legislativo.

1.1 Etapas del proceso legislativo

Dado que la gran mayoría de proyectos de ley que se discuten en el Congreso son originados en el Poder Ejecutivo, es posible dividir el proceso de formación de ley en dos partes fundamentales: La etapa pre legislativa, liderado por el Ejecutivo; y la etapa legislativa, que se inicia inmediatamente después de ingresado un proyecto de ley al Parlamento.

1.1.1 Etapa pre legislativa

La formación de un proyecto de ley al interior del Ejecutivo generalmente tiene su origen en la agenda de gobierno –que muestra las prioridades del Ejecutivo–, y usualmente su formulación está a cargo de la cartera relacionada con la materia, siendo ésta la institución responsable de formular los fundamentos del proyecto de ley y su articulado. En la medida que un proyecto de ley en esta etapa incluya a más de un ministerio, se requerirá discutirlo intersectorialmente.

El ministerio responsable ingresa el proyecto de ley al Ministerio Secretaría General de la Presidencia (MINSEGPRES), agencia mandatada para coordinar la agenda legislativa del Gobierno, la que entre otras funciones tiene la de relacionarse con el Parlamento y los partidos políticos a través de la División de Relaciones Políticas e Institucionales y la División Jurídico Legislativa. Esta última, es la unidad encargada de revisar, desde el punto de vista de la coherencia y formato jurídico, la calidad de los proyectos de ley. A su vez, la División de Coordinación Interministerial es la responsable de analizar y revisar el mérito de política pública de las iniciativas de ley. En este sentido, los pasos claves serían:

• El análisis de mérito

El análisis de mérito de una iniciativa legislativa tiene por objeto evaluar si ésta cumple con el objetivo definido en la política pública, es decir, si resuelve el problema que se pretende resolver. Actualmente, el análisis de mérito de las iniciativas es realizado inicialmente por el formulador, que por lo general es el ministerio o agencia que origina la iniciativa. Luego, una vez ingresada la iniciativa al Ministerio Secretaría General de la Presidencia, su División Jurídico Legislativa, coordina la discusión del proyecto con otros ministerios o agencias que podrían tener competencia en la materia tratada.

• El análisis político

Corresponde inicialmente al formulador y especialmente al ministro responsable, no obstante el análisis político tiene mucho de coyuntura, por lo tanto, es analizado durante todo el ciclo de formulación y tramitación. Esta variable por lo general acelera o retrasa una determinada iniciativa. En todo caso, una vez ingresado a MINSEGPRES, es la División de Relaciones Políticas e Institucionales la que coordina el diálogo político con los partidos políticos y las bancadas parlamentarias⁷. En el caso, de reformas importantes, los gobiernos han debido recurrir a diálogos con actores de la sociedad civil a fin de generar los consensos requeridos. Lo anterior se hace mediante procesos de consulta, más o menos formales o también mediante la creación de comisiones asesoras presidenciales ad-hoc.

• El análisis jurídico

Los equipos jurídicos de los ministerios son los encargados de formular las iniciativas desde el punto de vista de su articulado, que contiene el detalle y la redacción precisa de los cambios que se introducen en la normativa existente. Una vez ingresados estos elementos al Ministerio Secretaría General de la Presidencia, la División Jurídica revisa y analiza las implicancias normativas (constitucionales y reglamentarias), que conlleva la nueva legislación y redacta el mensaje al Congreso que firma el Presidente y que explica de forma narrativa los méritos del proyecto de ley.

• El informe financiero

Si las iniciativas legales implican gasto fiscal deben contar con el informe financiero del Ministerio de Hacienda antes de ser discutidas en el Parlamento, por lo tanto, un paso ineludible antes de enviar o ingresar una iniciativa es su revisión desde el punto de vista financiero.

1.1.2 Etapa legislativa

Mediante el Mensaje Presidencial, un proyecto de ley puede ser ingresado por la Cámara de Diputados o por el Senado y dependiendo de esto, se inicia un trámite legislativo que se caracteriza por ser bicameral, es decir, ambas ramas del parlamento deben aprobarlo y pueden introducir enmiendas en el proceso, y por un fuerte predominio del Ejecutivo (Baldez y Carey, 1999).

El Poder Legislativo es el espacio natural para la discusión de las leyes, y por lo mismo es el espacio natural de negociación política entre el Ejecutivo y el Legislativo y entre los propios parlamentarios. La negociación en el Congreso varía en su polarización, duración, o grado de consenso, dependiendo de una serie de factores; entre ellos, por ejemplo, el de la coautoría de una ley por parte de parlamentarios en veredas ideológicas opuestas (Aleman, 2008;

⁷ Un ejemplo de acuerdo político pre legislativo fue el de la reforma tributaria de principios de los 90. Ver: Boylan (1996).

Alemán y Pachón, 2008); o bien la cohesión de las coaliciones (Alemán y Saiegh, 2007; Carey, 2002). Si ha habido una comisión asesora presidencial que ha logrado un acuerdo amplio, la instancia parlamentaria puede remitirse a sancionar lo ya acordado. Pero también sucede que los temas varían en lo que Londregan (2000) identifica como valencia o posición; esto es los proyectos de ley varían en su capacidad de generar acuerdos (valencia) o de polarizar las posiciones. En el caso de un tema de posición (por ejemplo, matrimonio homosexual,) el Ejecutivo puede aumentar su valencia –y con ello su posición–, mediante distintos mecanismos: concesiones que tiendan a su moderación, uso de nomenclaturas que neutralicen oposición –si no de los parlamentarios, al menos de la ciudadanía–, etc.

En este contexto, no ha sido raro que los gobiernos, como lo señala Lahera (2004), hayan tratado de formalizar diversos mecanismos de información y consulta entre el gobierno y el Parlamento, de modo de mantener oportuna y debidamente informadas a las bancadas sobre las iniciativas del Ejecutivo. Estos mecanismos pueden incluir reuniones semanales de ministros del área política con los presidentes de los partidos y los jefes de las bancadas, la constitución de comisiones bipartitas Poder Ejecutivo-bancadas parlamentarias y una fluida red de información con los partidos de oposición.

2. Experiencia comparada en evaluación de leyes y proyectos de ley

El objetivo de este capítulo, es sistematizar los aspectos más relevantes en materia de evaluación y eficacia legislativa en la experiencia comparada, de modo de explorar la forma en que se aplica la evaluación cualitativa y cuantitativa, en las fases de diseño de proyectos de ley (ex ante), e impacto de leyes vigentes (ex post).

Al respecto, gran parte de los estudios internacionales han reconocido la dificultad de lograr una adecuada relación entre lo que se legisla y lo que se implementa; transformándolo en un problema clásico de la administración pública (Pressman y Wildavsky, 1973). En particular, el principal debate se ha referido a cómo los organismos representativos “delegan” los objetivos de legislación a las contrapartes administrativas y burocráticas del Estado, sin que eso distorsione los principios de su aprobación.

Como una forma de describir la experiencia comparada en evaluación legislativa, abordaremos cuatro temas. El primero se refiere al marco general de la evaluación legislativa. El segundo, se concentra en cómo los países incorporan distintas técnicas de evaluación cualitativa y cuantitativa. Y el tercero, se ocupa de las dificultades que se han observado en la evaluación de la eficacia legislativa de los países. Finalmente, se abordan algunos déficits que se perciben en nuestro país.

2.1 Marco general de la evaluación legislativa

Cualquier tipo de medición tiene tras de sí un marco general que sirve de estructura orientadora para su aplicación. Para el caso de la evaluación de la eficacia legislativa, el marco general es aquél impulsado por los países de la OECD referido a la calidad regulatoria. Si bien existen antecedentes anteriores, el concepto de calidad (o eficiencia) regulatoria nace en los noventa con el objetivo de mejorar las economías nacionales y aumentar su capacidad de adaptarse a los cambios internacionales. Básicamente, “*se busca asegurar las estructuras regulatorias y hacerlas más transparentes, robustas y accountables*” (OECD, 2008), reduciendo la dimensión de las regulaciones, tanto con la idea de evitar la aprobación de leyes ineficaces, como de eliminar aquellas que estuvieran entorpeciendo la competencia de los mercados y el interés público en general.

Ejemplo de esto, han sido las reuniones de principios de los noventa de los países integrantes de SIGMA (*Support for Improvement in Governance and Management*). Aquí se señalaban ciertas condiciones de calidad regulatoria (OECD, 1994), que podían incidir en un mayor desarrollo de los Estados Europeos. Para los especialistas, los estándares de calidad se dividían en aquellos aplicados a la ley individual y aquellos aplicables al sistema⁸.

Por su parte, aunque las primeras recomendaciones de políticas de la OECD, estuvieron enfocadas en generar reformas estructurales necesarias para reforzar el aparato fiscal y las políticas macroeconómicas, sumando la idea de fortalecer el libre mercado y la competencia a través de la generación de reformas que promovieran la liberalización paulatina de las barreras de entrada (OECD, 2008), con el tiempo la visión de los países respecto a la calidad regulatoria derivó en sostener visiones más amplias sobre el concepto y la aplicación en el ámbito social y administrativo (OECD, 2005). Estas tres dimensiones sobre la regulación –económica, social y administrativa–, fueron las que impulsaron una agenda de segunda generación el año 2007, sustentada en siete principios guías que resultaron de la fusión entre los objetivos anteriores y la práctica de diez años de mejoramiento de calidad regulatoria. Estos siete principios se pueden agrupar analíticamente en tres grupos.

El primer grupo, se refiere al diseño de la política, básicamente aquellos requisitos que incluyen elementos de transparencia y no discriminación, así

8 Los estándares individuales eran: claridad, simpleza y accesibilidad a los ciudadanos; flexibilidad y consistencia con otras legislaciones y estándares internacionales; estructura, ordenamiento, diseño y terminología clara, además de una clara autoridad legal para la acción; clara definición de problemas y de las condiciones reales de la ley; capacidad de ser sometidos a test de costo-beneficio y costo-oportunidad, además de mediciones de impacto; viabilidad, factibilidad, cumplimiento, aceptación pública y disponibilidad de recursos. Por su parte, los estándares del sistema son: coherencia, consistencia y balance entre política; estabilidad y predictibilidad en los requerimientos regulatorios; facilidad de gestión supervisión y capacidad de respuesta de la gestión política; transparencia y apertura a nivel político y público; consistencia, justicia y debido proceso en la implementación; adaptación a los cambios de condiciones.

como las orientaciones para hacer más claros y medibles los objetivos de las políticas. Un segundo grupo es el de control del entorno, donde se agrupan las recomendaciones que tienen que ver con las medidas que se debieran adoptar a nivel de sistema para llevar a cabo una política regulatoria de calidad. Finalmente, se encuentra la dimensión evaluativa que sugiere la necesidad de llevar a cabo estrategias de diagnóstico, de coordinación y evaluación de impacto de las políticas regulatorias y, en este sentido, buscan determinar el nivel de eficacia de las leyes que se dictan.

2.2 Tipos de evaluación legislativa en países de la OECD

Dado que las autoridades gubernamentales han comprendido que leyes poco eficientes generan costos importantes al desarrollo, tanto en lo económico como en lo social, actualmente 27 países de la OCDE cuentan con distintas metodologías y técnicas de evaluación de impacto regulatorio.

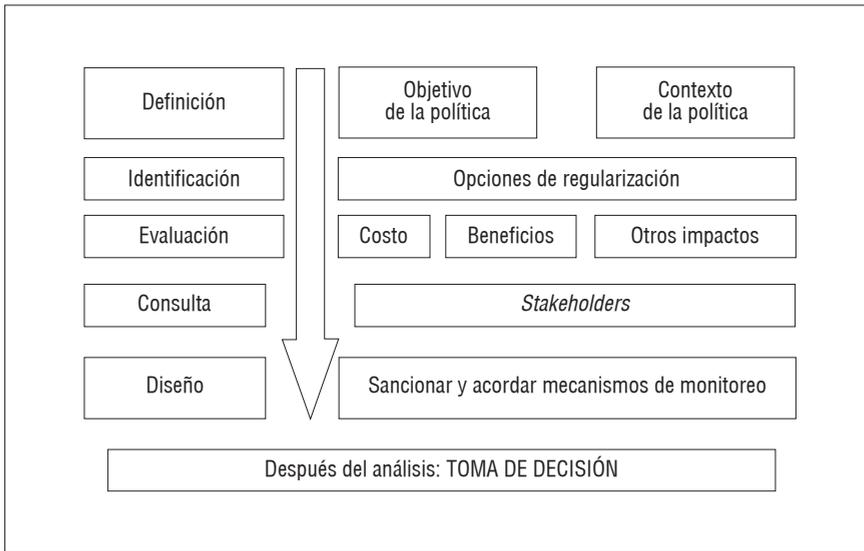
En estas metodologías y técnicas de evaluación, Díaz y Soto (2009), distinguen dos tipos básicos atendiendo el momento en que se realiza la evaluación, si es antes de que la legislación entre en vigor (*ex ante*) o es después de un tiempo de que la legislación se está aplicando (*ex post*). Ambas evaluaciones tienen como propósito determinar el real funcionamiento de la ley, su eficacia, los posibles ajustes y la relación costo-beneficio. Esta sección se ocupará de analizar los tipos de evaluación presentes en la experiencia comparada.

2.2.1 Las evaluaciones *ex ante*

Este tipo de evaluaciones *ex ante* tienen que ver con análisis de la legislación previo a su entrada en vigencia. Su objetivo es analizar qué efectos y externalidades podría generar una eventual aplicación de ley. Este tipo de evaluación consta de varios métodos y técnicas que van desde un simple *check list* a la utilización de técnicas más sofisticadas de análisis. Se trata de una metodología muy útil para la toma de decisiones.

A continuación, se puede observar un flujo de análisis de impacto regulatorio, donde la primera etapa se refiere a la definición de objetivos y contexto de la política que se busca aplicar. La segunda, a la necesidad de identificar opciones regulatorias para ese objetivo, evaluando costos, beneficios y otros impactos, para finalmente culminar el proceso con una consulta a los involucrados (*stakeholders*) y el diseño de mecanismos que permitan entregar fuerza y legitimidad a la regulación.

FIGURA 1 | **Análisis de impacto del proceso regulatorio**



Fuente: OCDE, 2008.

En segundo término, el siguiente cuadro resume las técnicas más utilizadas en los procesos de evaluación de impacto regulatorio, tales como: el análisis costo-beneficio, los análisis costo - efectividad y el listado de comprobación (*check list*)⁹.

⁹ Ver también Weimir y Vining (2010) para un menú genérico de herramientas de análisis de políticas públicas.

TABLA 1 | **Técnicas de evaluación utilizadas por los países**

	AUS	BEL	DIN	FIN	ALE	HUN	IT	HOL	POL	SUE	GB ¹⁰
Los efectos que se representan son											
Solamente cualitativos											
Principalmente cualitativos			*		*	*					
Mezcla entre cualitativo y cuantitativo		*		*			*	*	*	*	*
Principalmente cuantitativos	*										
Principales técnicas de evaluación											
Análisis completo de costo-beneficio			*								
Principales costos y beneficios		*	*	*			*	*	*		*
Análisis costo-efectividad	*		*		*		*				
Multicriterio											
Análisis de Riesgo			*								
Simple Lista de Comprobación			*	*	*			*			
Otros					*	*				*	

Fuente: Van Humbeeck, 2006.

a) Análisis costo beneficio

Sin duda, el análisis costo-beneficio es uno de los más utilizado por los países a la hora de evaluar impacto regulatorio. La fortaleza de esta técnica radica en la entrega de un marco que identifica, monetiza y expresa en valor presente los costos y beneficios de varias alternativas.

Textos relacionados con el análisis costo-beneficio sugieren adoptar otras etapas que complementan el análisis. Así, Boardman (2010) plantea una serie de pasos en la presentación de un estudio de costo-beneficio: i) especificar el conjunto de opciones; ii) decidir qué costos y beneficios cuentan; iii) identificar impactos y seleccionar indicadores medibles; iv) predecir los impactos sobre la vida de la propuesta regulatoria; v) monetizar los impactos; vi)

10 Las abreviaciones en esta tabla corresponden a Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Alemania, Hungría, Italia, Holanda, Polonia, Suecia y Gran Bretaña.

descontar los costos y beneficios por tiempo y riesgo; vii) calcular los valores presentes en cada opción; viii) desarrollar análisis de sensibilidad.

b) Listado de comprobación (*check list*)

Otra medida de evaluación *ex ante* es la aplicación de un listado de comprobación. Esta técnica es bastante sencilla y requiere de la confección de una lista de procedimientos que debiera contener una legislación antes de ser aprobada. La herramienta señalada de ninguna manera es excluyente de las otras. Es más, por su sencillez pareciera ser un buen instrumento de análisis complementario. Existen dos principales tipos de *check list*. El primero se refiere a una evaluación más individual sobre la calidad de una regulación, mientras que el segundo tiene una connotación más sistémica sobre la toma de decisiones.

Respecto al análisis individual, su función es observar si cumple con los requisitos de calidad en la regulación y su posible implementación. En general, este tipo de técnica combina criterios que son subjetivos difíciles de verificar con otros procedimentales y de fácil verificación. La metodología de *check list* explicita siete criterios que un cuerpo normativo debe reunir: i) una mínima explicitación que indique cómo se logran los objetivos señalados en la ley, ii) no debe ser demasiado prescriptiva, iii) ser accesible, transparente y sujeta a rendición de cuentas, iv) debe estar integrada y ser consistente con otras leyes; v) debe definirse en un lenguaje que permita su comunicación efectiva, vi) debe explicitar la carga impuesta para implementadores y población objetivo; vii) y, finalmente, debe explicitar los mecanismos de cumplimiento (Argy y Johnson, 2003).

Por último, cabe hacer presente que los listados cambian de acuerdo al tipo de regulación que se enfrente. Sin perjuicio de ello, existen muchos puntos que son aplicados a cualquier tipo de legislación. Lo mismo ocurre a nivel de sistema. Así, el *check list* es un instrumento para la toma de decisiones, es decir, es un mecanismo *ex ante* que permite observar la oportunidad y factibilidad de crear una nueva regulación o modificar una ya existente.

c) Otros tipos de análisis

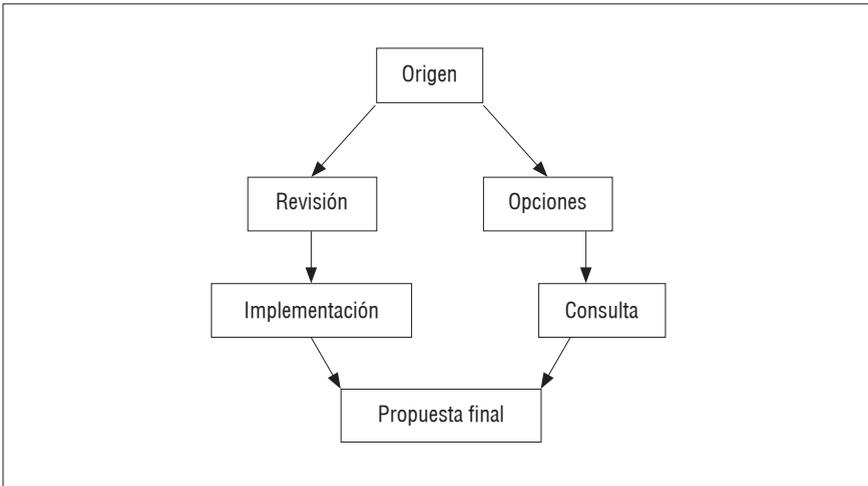
También existen otros tipos de análisis que son importantes. Así por ejemplo, algunas directrices de la OECD han señalado la necesidad de avanzar a metodologías relacionados con análisis de riesgo, con el propósito particular de reducir incidencias de accidentes, problemas de salud, consumo de productos, etc., por lo que el análisis de riesgo está siendo fuertemente utilizado. El análisis de riesgo básicamente considera pasos como la definición del problema, el tamaño del riesgo, la naturaleza del riesgo y la población en riesgo. Finalmente, cabe mencionar la técnica del análisis costo – efectividad, que se encuentra muy emparentada con el análisis costo–beneficio, aunque con un énfasis más puesto en la efectividad de las medidas. Este tipo de análisis

es usualmente utilizado en programas de salud pública, en especial porque los beneficios son conocidos y se hace más necesario conocer la “efectividad de la medida”.

2.2.2 Evaluación ex post

La evaluación ex post presenta muchos elementos similares a la evaluación ex ante. Por ello, una buena evaluación general de la regulación, debiera conectar estas etapas y recoger los principios y objetivos definidos ex ante para ser evaluados ex post. Se trata de una evaluación retrospectiva enfocada al control de la legislación, siendo el último paso dentro del proceso de diseño y retroalimentación de una política pública.

FIGURA 2 | Flujo del diseño regulatorio



Fuente: Gobierno del Reino Unido, 2008.

Las técnicas para hacer esta revisión son diversas. Por lo general, se utilizan una mezcla de metodologías cualitativas y cuantitativas, y su misión es observar el comportamiento de la regulación en la práctica. De igual manera, su utilidad es innegable, pudiéndose comprobar cuatro beneficios importantes (Díaz y Soto, 2009). El primero consiste en determinar si efectivamente la ley está funcionando como se planeó al momento de ser promulgada; segundo, analizar si cumple los efectos para los cuales fue promulgada; tercero, ponderar si algunos requisitos que la ley impone requiere de algunos ajustes, y el cuarto, determinar si la relación costo-beneficio de la norma es la adecuada.

A modo de síntesis, la experiencia comparada ha demostrado que la evaluación ex post se realiza sobre tres ejes principales: la evaluación del cum-

plimiento de los objetivos, la evaluación sobre el proceso de implementación y la evaluación de su pertinencia actual. El primero es el más desarrollado y muchas veces, aunque no siempre, se entrelaza con técnicas experimentales y cuasi-experimentales de evaluación de impacto de programa. En tanto, el segundo tipo de evaluación se asemeja a las evaluaciones comprehensivas del gasto, aunque también están cercanas a la revisión de los cumplimientos de algunos elementos del listado (*check list*) señalado previamente. Finalmente, la evaluación de pertinencia es aquella que permite determinar si vale la pena mantener la legislación luego de un tiempo determinado. En algunos países esta etapa se encuentra reglada por las cláusulas de caducidad que obliga a revisar la pertinencia de la legislación, cumplido un plazo de vigencia.

2.3 Dificultades observadas en la evaluación de la eficacia legislativa

Sin duda existen dificultades comunes en los distintos tipos de evaluación. Van Humbeeck (2006), advierte una serie de obstáculos a los que se ven enfrentados los evaluadores. A continuación se señalan resumidamente cada uno de ellos:

- La falta de datos: este es un problema recurrente en cualquier tipo de investigación, por lo mismo se requiere de buenos investigadores que sepan resolver este dilema.
- Dificultades en la cuantificación de beneficios intangibles: nuevamente se requiere trabajar en formas de generar indicadores para estos intangibles.
- Dificultades para evaluar efectos indirectos: básicamente se relaciona con la evaluación de las externalidades.
- Falta de competencias para llevar a cabo evaluaciones complejas: en este punto, los países lo resuelven externalizando a expertos esa evaluación.
- Selección inadecuada de las opciones de evaluación: es un error que suele ocurrir cuando no están disponibles las competencias adecuadas.
- Falta de transparencia en los procesos de evaluación: suele ocurrir cuando el proceso legislativo y de implementación tampoco es transparente.
- Interferencia política y burocrática: este tipo de interferencia le resta objetividad a cualquier evaluación.
- Falta de control de calidad en las evaluaciones: cuando no existe una revisión sobre la calidad de las evaluaciones.

2.4 Evaluación de la eficacia legislativa en Chile: los déficits

Si bien la experiencia comparada ha avanzado sistemáticamente en la introducción de institucionalidad, recursos y metodologías de evaluación, no ha ocurrido lo mismo en nuestro país. En principio, esto podría explicarse por la ausencia de una visión política y cultural, que incentive la introducción de este tipo de prácticas, así como la debilidad de la práctica ciudadana para exi-

gir rendición de cuentas (*accountability*) a la autoridad por el éxito o fracaso de las leyes que genera e implementa.

Un segundo aspecto, que ha incidido en la ausencia de prácticas de evaluación legislativa, ha sido la inexistencia de una institucionalidad con imperio o atribuciones para introducir progresiva y sistemáticamente esta práctica. En este sentido, habrá que esperar para ver el rol que cumplirá la recién creada Oficina de Evaluación de la Ley de la Cámara de Diputados, dada la magnitud de las tareas que deberá enfrentar y los recursos de los que dispone.

Sin perjuicio de lo anterior, quedan otras dificultades que sortear y que se relacionan con aspectos que dificultan los procesos de evaluación, como son la interferencia política y burocrática, y la opacidad que tienen ante la ciudadanía las posiciones y argumentos de cada legislador al momento de pronunciarse sobre una iniciativa de ley.

Propuesta para mejorar la eficacia legislativa en Chile

En esta sección nos referiremos en primer término a algunas técnicas y metodologías de evaluación susceptibles de introducir en nuestro país en materia de evaluación legislativa, para luego referirnos a la institucionalidad que se visualiza como la instancia natural para llevar a cabo esta propuesta.

Con relación al primer punto, y considerando los avances de la experiencia comparada en el desarrollo de sistemas y metodologías de evaluación cualitativa y cuantitativa para medir el nivel de eficacia de las leyes y proyectos de ley, esta investigación se propuso construir una metodología de evaluación cualitativa, con el fin de contar con indicadores o parámetros de evaluación que permitieran medir, y con ello mejorar, la eficacia legislativa en Chile.

En este sentido, y habida cuenta de las debilidades que nuestro ciclo regulatorio presenta en sus distintas etapas para visualizar e introducir indicadores operacionales que permitan medir la eficacia de las normas que se generan, nos propusimos, a partir del análisis de contenido de leyes y proyectos de ley, generar dimensiones e indicadores de evaluación para luego evaluar una ley en particular, como ejemplo práctico.

Para la generación de dimensiones de evaluación, se aplicó una metodología de evaluación cualitativa, consistente en el análisis semántico de leyes, proyectos de ley y actas de discusión parlamentaria. Para estos efectos, se utilizó un software de análisis de contenido¹¹, el que permitió levantar indicadores generales y específicos de los textos analizados. Esta metodología de análisis permitió incluir los textos normativos en una unidad hermenéutica creada para cada uno de ellos.

11 Atlas .Ti

Finalizado este proceso, se procedió a diseñar una matriz de preguntas de chequeo, que fue aplicada a la Ley de Transparencia, y que consideró los códigos o parámetros de evaluación previamente diseñados en el análisis cualitativo de la hermenéutica legal.

A continuación se explican cada una de estas fases y sus respectivos resultados.

1. Selección de leyes y proyectos de ley

Las leyes que fueron objeto de evaluación fueron escogidas según cinco criterios propuestos por este equipo de investigación¹². En términos más generales, estos criterios deberían orientar la selección de qué leyes son evaluables y cuáles no. Los criterios propuestos son los siguientes:

- **Criterio de contingencia pública.** Refiere a aquellas leyes o proyectos cuya temática tiene una clara presencia o relevancia para la ciudadanía, la autoridad (agenda pública) o los medios de comunicación.
- **Criterio de oportunidad política para la toma de decisiones.** Refiere a leyes o proyectos cuya temática requiere de una revisión y evaluación oportuna para mejorar la toma de decisión de la autoridad.
- **Criterio de susceptibilidad para ser evaluada.** Este criterio apunta a que se pueden evaluar cuerpos normativos que permiten diseñar indicadores cuantificables y que permitan una comprensión clara a la ciudadanía.
- **Criterio de innovación.** Se refiere a normativas que constituyen en sí mismas la primera experiencia de regulación en nuestro ordenamiento jurídico o, en su defecto, constituyen una versión mejorada e innovadora de una versión normativa anterior.
- **Criterio de impacto social.** Se trata de normativas que implican un fuerte compromiso financiero del Estado en términos de gasto social o inversión pública.

En función de estos criterios, las leyes y proyectos seleccionados que se analizaron fueron las Leyes sobre Transparencia, Discapacidad y Regulación de Chile Solidario, así como los proyectos sobre postnatal y el nuevo Ministerio de Desarrollo Social, ambos aprobados como leyes al término de esta investigación.

2. Análisis de hermenéutica legal

La metodología de análisis implicó incluir los textos normativos seleccionados en una unidad hermenéutica creada para cada uno de estas leyes o

¹² Estos criterios fueron retroalimentados por un grupo de expertos provenientes del mundo académico, político y de la sociedad civil, que fueron convocados a los talleres de discusión, organizados por el Centro de Políticas Públicas durante el desarrollo de este proyecto.

proyectos de ley. En cada una de estas unidades hermenéuticas (o textos normativos), las citas escogidas fueron luego etiquetadas en función de códigos establecidos por el equipo investigador, que se definieron de acuerdo a las características propias de cada ley como el espíritu que la animaba y la materia que regulaba. Adicionalmente, los códigos tenían un propósito más general, de modo de destacar las citas más importantes que pudieran dar lugar a indicadores medibles en función de la eficacia de la ley y, de esto modo, se definieron códigos que fueran transversales a todos los cuerpos normativos analizados.

A modo de síntesis, la aplicación de esta metodología implicó una serie de tareas que se resumen a continuación.

2.1 Identificación de dimensiones

Esta tarea implicó la realización de un estudio cualitativo sobre la discusión legislativa de las leyes y proyectos de ley seleccionados, lo que permitió identificar dimensiones semánticas de la discusión legislativa, tanto en sala como en comisión.

La intención de identificar estas dimensiones fue detectar elementos que los propios legisladores consideraban necesario para el éxito de una legislación. En este sentido, a pesar de encontrar dimensiones específicas a cada legislación, también se hallaron 19 dimensiones genéricas, que fueron definidas de la siguiente forma:

- **Acceso:** posibilidad de acceder o recibir los beneficios otorgados a partir de la aprobación de la ley.
- **Cobertura:** extensión abarcada por la ley, en relación a los beneficiarios y al conjunto de medios técnicos y humanos que hacen posible la ejecución de la misma.
- **Concepción valórica:** valores o aspectos ideológicos vinculados al tema tratado por la legislación y que son explícitamente invocados por los legisladores.
- **Conceptualización:** definición de las ideas matrices que originaron la ley y que le otorgan su contenido medular.
- **Coordinación de organismos del Estado:** disposición de organismos relacionados a la ley y que cumplen la función de concertar medios y esfuerzos para la ejecución de la misma.
- **Difusión:** acciones de divulgación para un mayor conocimiento de la ley por parte de la ciudadanía.
- **Ejecución:** cumplimiento de los artículos de la ley. Se relaciona con su puesta en marcha y con los organismos del Estado que deben cumplir su función.
- **Estadística:** principales cifras y datos estadísticos que justifican la ley.

- **Externalidades:** perjuicio o beneficio experimentado por los individuos, respecto de acciones ejecutadas por otras personas o entidades, en función de la ley.
- **Fiscalización:** normativa vigente que pone de manifiesto la reglamentación mediante la cual se regula la ley.
- **Perspectiva de género e inclusión:** implica la especial consideración de las particularidades de hombres y mujeres en la asignación de recursos estatales destinados a la implementación de la ley.
- **Igualdad de oportunidades:** generación de condiciones que permitan la integración de todas las personas en los distintos ámbitos de la vida diaria a través de la ley.
- **Leyes precedentes:** normas anteriores que sientan un precedente para la dictación de una ley posterior que la modifica o deroga.
- **Materia de ley:** argumentos que sustentan la dictación de la ley.
- **Mecanismos de cumplimiento:** sanciones o incentivos presentes en la legislación al momento de la implementación y ejecución.
- **Objetivos:** relativo al espíritu de la ley, fines y propósito principal de ésta.
- **Participación ciudadana:** generación expresa de instancias de diálogo y opinión convocadas desde el Ejecutivo y Legislativo para la creación e implementación de la ley.
- **Posicionamiento internacional:** pasajes de la legislatura en donde se compara la situación actual nacional con países en donde leyes similares se han aplicado.
- **Presupuesto:** recursos asignados por el Estado para la ejecución de la ley.

Luego de definidos, estos códigos fueron clasificados en función del tiempo de su aplicación, distinguiéndose un momento anterior (*ex ante*), durante la tramitación de la ley y otro posterior (*ex post*), de implementación de la ley.

La importancia de estos códigos, es que constituyen dimensiones que los propios legisladores han visualizado como relevantes para el éxito de una legislación y, en este sentido, cobraría relevancia comprobar su presencia y pertinencia durante la etapa de diseño de otros cuerpos normativos. De la misma forma, sirven de guía para la construcción de indicadores de eficacia legislativa, cualquiera sea la temática a evaluar.

TABLA 2 | Dimensiones genéricas recogidas como preocupación del legislador

Propósito de ley	Presupuesto
Objetivo	Igualdad de oportunidades
Cobertura	Perspectiva de género
Conceptualización	Participación
Materia de Ley	Mecanismos de cumplimiento
Diagnóstico	Fiscalización
Posicionamiento Internacional	Coordinación
Externalidades	Difusión
Leyes precedentes	Acceso
Ejecución	

Fuente: elaboración propia. 2011. Citas, códigos y unidades hermenéuticas están disponibles.

2.2 Generación de mapa conceptual

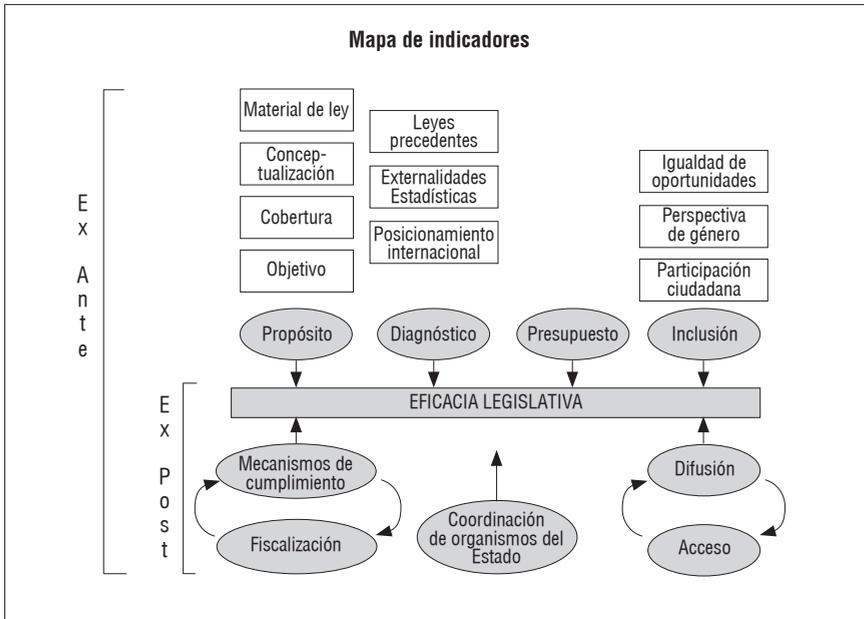
Obtenidas estas 19 dimensiones (códigos) susceptibles de evaluación, se procedió a generar un mapa de relaciones de implicancia entre ellas, en función de cuatro criterios: agrupamiento, jerarquización, necesidad y suficiencia, y semejanza y familia.

- **Agrupación:** en el análisis semántico se observó qué dimensiones eran redundantes y necesitaban transformarse en una sola, y qué dimensiones estaban fusionadas y necesitaban ser separadas. Posteriormente, algunas de las dimensiones seleccionadas se agruparon de acuerdo a su objeto de referencia. De esta forma, en la figura 3 se observan 4 dimensiones (Propósito, Diagnóstico, Presupuesto e Inclusión) que agrupan a otras 10 subdimensiones.
- **Jerarquización:** se observó que una dimensión puede contener varias dimensiones. Se procedió entonces a crear subniveles. De las 18 dimensiones¹³ sólo 9 están en el segundo nivel de complejidad. Un ejemplo de ellos es que para que una ley sea eficaz, debe plantear claramente su propósito. Bajo este propósito debieran estar incorporados los objetivos, la cobertura, la materia y las definiciones.
- **Necesidad y suficiencia:** se partió de la premisa que toda ley eficaz contiene necesariamente ciertas dimensiones específicas (argumento de necesidad). Entre esas dimensiones se identifican Propósito, Diagnóstico, Mecanismos de Cumplimiento, Coordinación de los Órganos del Estado y Fiscalización. Además, existen otras dimensiones que no necesariamente en todo cuerpo normativo son indispensables, pero en alguno de ellos ayudan a que la ley sea eficaz (argumento de suficiencia). Estas últimas dimensiones serían las de Presupuesto, Inclusión, Difusión y Acceso.

¹³ La dimensión de Ejecución no se integró al mapa conceptual, por estar asociada temáticamente a la dimensión de Mecanismos de Cumplimiento.

- **Semejanza de familia:** una dimensión puede ser reemplazada por otra sin afectar la eficacia de la norma.

FIGURA 3 | Mapa conceptual de dimensiones de evaluación (etiquetas o códigos)



Fuente: elaboración propia, 2011.

La generación de este mapa conceptual permitió demostrar que existen ciertos elementos comunes entre leyes de distinta naturaleza y temática, los que deben estar incorporados y definidos con claridad desde su diseño (enfoque de necesidad). Así por ejemplo, el propósito de una ley y los mecanismos de cumplimiento del propósito (objetivo), deben estar claramente definidos para asegurar desde su origen cierto nivel de eficacia legislativa. En segundo término, permitió visualizar que existen otros elementos, que no siendo esenciales para asegurar cierto estándar de eficacia de la norma, mejoran su nivel de cumplimiento al incorporar ciertas particularidades asociadas, por ejemplo, elementos como inclusión y perspectiva de género, entre otros aspectos.

Finalmente, cada una de estas dimensiones fue traducida a indicadores específicos en función de la materia de cada ley o proyecto analizado. Estos indicadores, podrían aplicarse, tanto en una fase de evaluación ex ante (para evaluar en tiempo presente, la eficacia futura de la norma) como en evaluación ex post (para evaluar el impacto producido por la implementación de la norma). Algunos ejemplos de esta operacionalización de las dimensiones se presentan a continuación, habiéndose escogido para ello cinco dimensiones (de las 19 definidas).

Cuadro 1: Dimensión Objetivo

**“Relativo al espíritu de la Ley, fines y propósito principal de ésta”
Proyecto de ley sobre post natal parental (Mensaje 611-352)**

“Es fundamental para el desarrollo de Chile que tengamos niños sanos, felices y capaces de enfrentar los desafíos que se les vienen por delante. Ello sólo será posible si enfocamos nuestros esfuerzos en darles un cuidado de calidad, particularmente en la primera infancia ya que, como sabemos, nadie cuida mejor a sus hijos que sus propios padres”.

Indicador: Número de niños nacidos vivos en un año / Número de madres trabajadoras por cada quintil, que percibieron subsidio maternal en el mismo año (para aplicación ex ante y ex post).

Cuadro 2: Dimensión Presupuesto

**“Presupuesto asignado por el Estado para la ejecución de la Ley de Discapacidad”
Ley sobre igualdad de oportunidades para personas con discapacidad (Nº20.422)**

“La aplicación de esta iniciativa legal tiene un mayor gasto de \$192 millones en 2009 y de \$329 millones anuales de 2010 en adelante. En este caso, los montos serán financiados con los recursos contemplados en los presupuestos anuales del Ministerio de Planificación”.

Indicador: Porcentaje del presupuesto total de MIDEPLAN destinado a SENADIS (ex FONADIS) en los últimos 3 años. Desglose del presupuesto asignado (aplicación ex post).

Cuadro 3: Dimensión Acceso

**“Posibilidad de ingreso a los beneficios otorgados a partir de la aprobación de la Ley en discusión”
Ley sobre acceso a la información pública (Ley 20.285)**

“La entrega de la información podrá ser personal, por medio de teléfono, facsímil, correo ordinario, certificado o también correo electrónico o por medio de páginas de Internet que al efecto haya preparado la Administración”.

Indicador: Número de solicitudes de información presentadas en los servicios de la organización centralizada y descentralizada del Estado. Número de respuestas entregadas por cada servicio, a un año de vigencia de la ley (aplicación ex post).

Cuadro 4: Dimensión Coordinación

**“Disposición profesional de organismos relacionados a la ley y que cumplen la función de concertar medios y esfuerzos para la ejecución de la Ley de discapacidad”
Proyecto de Ley que crea Ministerio de Desarrollo Social (Mensaje 240-358)**

“El Ministerio de Desarrollo Social, afirma el mensaje, debe ejercer un rol sistematizador y agrupador de todos los servicios que de él dependan, creando la institucionalidad que permita satisfacer integral y eficientemente las necesidades de las personas o grupos bajo su tutela” (Mensaje 240-358).

Indicador: Presupuesto asignado a cada servicio en función de las necesidades de cada grupo protegido (aplicación ex ante y ex post).

Cuadro 5: Dimensión Estadística

“Principales cifras estadísticas que justifican la Ley”**Ley que regula sistema de protección social Chile Solidario (N°19.949)**

“Señor Presidente, el proyecto en análisis parte de dos constataciones de hecho. La primera es que en la década de los 90 la pobreza en Chile disminuyó de 40 a 20 por ciento, y la extrema pobreza, o indigencia, lo hizo de 12,9 a 5,7 por ciento; es decir, se redujo el número de indigentes de algo más de 1 millón 600 mil a alrededor de 850 mil”.

Indicador: Número de personas indigentes que dejaron de ser pobres a los 5 años de vigencia de la ley (aplicación ex post).

Tal como se aprecia en estos ejemplos, si bien los extractos de los textos legales no incorporan indicadores de evaluación, también es posible construirlos con posterioridad a la promulgación de la ley o a la discusión del proyecto de ley. En estos casos para construir indicadores unívocos, será imprescindible que el legislador haya definido con claridad los objetivos que se propuso al momento de legislar.

3. Diseño de una matriz de preguntas para evaluar la Ley de Transparencia: aplicación práctica de dimensiones de evaluación

Concluido el trabajo de análisis y de generación de parámetros de evaluación de la hermenéutica legal seleccionada, se procedió a generar un análisis de evaluación particular sobre la Ley de Transparencia. Dicho análisis se valió de la técnica de *check list* utilizado en la experiencia comparada, así como de las etiquetas o parámetros de evaluación relativos al propósito de la ley, mecanismos de cumplimiento, presupuesto, acceso, cobertura, diagnóstico, externalidades, leyes precedentes, fiscalización, coordinación y difusión que sirvieron para dar la especificidad a las preguntas de chequeo que fueron aplicadas.

Con relación a las preguntas que se formularon y organizaron en una matriz, éstas consideraron distintos tiempos del ciclo regulatorio, tales como: el del proceso de diseño e implementación de la ley, así como el del impacto y pertinencia actual de la ley.

Finalmente, las preguntas fueron contestadas por informantes claves del Consejo de Transparencia, vinculados a las distintas etapas de generación y puesta en marcha de la ley. Al respecto, es preciso señalar que se trata de una evaluación acotada, que en esta fase no consideró a otros informantes, fundamentalmente, por la falta de datos disponibles a la fecha, lo que podría ser objeto de una investigación futura.

Matriz de preguntas de chequeo para la Ley de Transparencia

<p>La ley debe contener el mínimo necesario para lograr los objetivos</p> <p>Implicancias:</p> <ul style="list-style-type: none">• Debe señalar los beneficios a la comunidad que justifican los costos.• Mantener simpleza y evitar restricciones innecesarias.• Enfocarse en lograr los objetivos.• No imponer cargas innecesarias a quienes se vean afectados. <p>Preguntas a contestar:</p> <ul style="list-style-type: none">• ¿Se definieron con claridad el objetivo general y específico en la ley?• ¿Se identificaron los instrumentos destinados a alcanzar los objetivos?• ¿Se explicitó claramente qué aspectos es posible resolver a través de la regulación sobre transparencia?• ¿Se identificaron claramente quiénes son los principales destinatarios de la norma?
<p>La ley debe ser accesible, transparente y posibilitar la rendición de cuentas (accountable)</p> <p>Implicancias:</p> <ul style="list-style-type: none">• Fácil de entender.• Forzar su cumplimiento de manera justa y consistente.• Flexible para enfrentar circunstancias especiales.• Abierta a su revisión. <p>Preguntas a contestar:</p> <ul style="list-style-type: none">• ¿Contempló la ley mecanismos de participación ciudadana en su elaboración?• ¿Qué indicadores se han generado para medir el grado de conocimiento por parte de la ciudadanía, luego el grado de utilización de la normativa y luego el grado de satisfacción frente a la respuesta brindada?• Tipo de sanciones contempladas en la ley. Tipo de sanciones aplicadas a la fecha.• ¿Qué mecanismos resguardan la equidad frente a la ley en el acceso y utilización de la información pública, considerando diferencias de género, etnia y discapacidad?
<p>La ley debe estar integrada y ser consistente con otras leyes</p> <p>Implicancias:</p> <ul style="list-style-type: none">• Enfocarse en problemas que no están recogidos por otras regulaciones.• Reconocer regulaciones existentes y obligaciones internacionales. <p>Preguntas a contestar:</p> <ul style="list-style-type: none">• ¿Cuenta la ley en sus antecedentes, con una revisión exhaustiva de las fortalezas y debilidades de la Ley de Probidad, como antecedente normativo anterior?• ¿Contempla la ley la inclusión del mecanismo de reenvíos a otras leyes? ¿A qué leyes?• Obligaciones internacionales que incidieron en su creación, obligaciones pendientes.
<p>La ley debe explicitar las cargas impuestas</p> <p>Condiciones:</p> <ul style="list-style-type: none">• Carga proporcional al problema.• Situada en un nivel que evite gastos innecesarios. <p>Preguntas a contestar:</p> <ul style="list-style-type: none">• ¿Contó con una medición ex ante de la relevancia del tema, con visibilización de los principales problemas a resolver por la autoridad pública?• ¿Contó con una evaluación financiera y técnica acerca de la necesidad de generar un organismo implementador independiente?• ¿Qué alternativas de institucionalidad se propusieron?

- ¿Se logró visualizar en esta etapa el diseño de un organigrama institucional de acuerdo a tareas claves mandatadas por la ley?
- ¿Se contó con un informe presupuestario global y por servicio para la puesta en marcha de la ley?
- ¿Este informe presupuestario, con qué horizonte temporal fue proyectado, corto, mediano y largo plazo?
- ¿Se contó en el proceso de generación de la norma, con una Proyección de “demanda ciudadana por servicios de acceso a la información pública”?
- ¿Se estimó la carga burocrática para el ciudadano y la autoridad?
- ¿Se contó con un plan de instalación del consejo y sus divisiones, así como de la definición de funciones claves, tiempo de contratación, nivel de especialización de los consejeros y directivos del Consejo de transparencia, entre otros?

La ley debe proveer incentivos y sanciones para su cumplimiento

Implicancias:

- Proveer incentivos mínimos para un acatamiento razonable
- Capacidad de ser monitoreada

Preguntas a contestar:

- ¿Se contemplaron mecanismos de incentivo para dar cumplimiento a la ley?
- ¿Se evaluó el rol de las tecnologías de información en la implementación de la normativa?
- ¿Se evaluó la capacidad institucional de los destinatarios de la normativa (humana, tecnológica y financiera)?
- ¿Incorporó la ley metas, plazos e indicadores para evaluar el cumplimiento de sus objetivos y principios fundamentales explicitados en ella?
- ¿Incorporó la ley una dotación nacional o regional para cumplir tareas de fiscalización para su cumplimiento?
- ¿Incorporó la ley un catálogo de sanciones para casos de incumplimiento?
- Número de consultas por transparencia activa según sexo, región, edad, nivel educacional (para medir acceso y grado de utilización).
- Número de respuestas entregadas por región y comuna.
- Tipo de información solicitada y uso de la información recibida.
- Tiempo mínimo y máximo para entregar información.
- Sanciones aplicadas a instituciones públicas, motivos.
- Número de instrucciones dictadas por el Consejo, especificar sobre qué materias y si tienen efecto vinculante.
- ¿Cómo se ha materializado la aplicación de principios fundamentales de la ley, como?
 - Principio de la relevancia.
 - Principio de la libertad de información.
 - Principio de apertura o transparencia.
 - Principio de máxima divulgación.
 - Principio de la divisibilidad.
 - Principio de facilitación.
 - Principio de la responsabilidad.
 - Principio de la no discriminación.
 - Principio de la oportunidad.
 - Principio del control.
 - Principio de gratuidad.
- Facilitadores u obstaculizadores para su entrada en vigencia.
- ¿Qué medidas se han adoptado para apoyar la aplicabilidad y cumplimiento de la normativa, considerando la desigualdad distribución de los ingresos en los servicios y reparticiones públicas?

<ul style="list-style-type: none">• Principales resultados obtenidos en las acciones de transparencia activa.• Principales resultados obtenidos en las acciones de acceso y uso de la información pública.
<p>La ley crea valor público (institucionalidad)</p> <p>Implicancias:</p> <ul style="list-style-type: none">• Percepción del órgano implementador y fiscalizador.• Percepción de los sujetos obligados.• Percepción de la ciudadanía. <p>Preguntas a responder:</p> <ul style="list-style-type: none">• ¿Cuál es la percepción sobre la importancia de contar con una ley y un Consejo de Transparencia?• ¿A qué actor es el que más le ha servido la existencia de esta normativa?• ¿Cuáles son las principales ganancias que ha tenido la ciudadanía y autoridad pública con su aplicación?• ¿Qué pasaría si la normativa y el Consejo no existieran?• ¿Cómo ha incidido la aplicación de esta ley en la lucha contra la corrupción?• ¿Qué ajustes requiere la ley y el reglamento de transparencia?• ¿Se ha generado una política pública sobre acceso a la información pública y la transparencia activa?• ¿Qué elementos de innovación se han introducido en el proceso de aplicación de la ley?

Fuente: elaboración propia (2011).

4. Resultados de la aplicación de matriz de *check list* a la Ley de Transparencia

La elección de la Ley de Transparencia obedeció a la aplicación de todos los criterios señalados con anterioridad.

Respecto a la ley, cabe señalar brevemente que ésta regula, entre otras materias, el resguardo de la transparencia de las actuaciones del Estado, el derecho ciudadano de acceso a la información pública, los procedimientos de ejercicio y amparo del derecho, las excepciones a la publicidad de la información pública, y la regulación orgánica y funcional del Consejo para la Transparencia, definido como un órgano autónomo e independiente, responsable de la aplicación de esta ley.

En particular, para la aplicación de la matriz de chequeo, se entrevistó a informantes claves del Consejo, como su Presidente, el Director Jurídico y el Director de Estudios. La información obtenida fue complementada con la revisión de información secundaria disponible.

A continuación, sistematizamos la información obtenida, en base a los 6 tópicos de evaluación contemplados en la matriz de chequeo.

a) **Contenido mínimo necesario de la ley para lograr los objetivos.** En términos generales, los entrevistados coincidieron en que se trata de una “buena ley”, fundamentalmente, porque contó con la participación de aca-

démicos, políticos y personas expertas de la sociedad civil, en el tema de la transparencia y probidad. En este sentido, señalaron *“este grupo de elite fue el responsable de consensuar e instalar durante el proceso de discusión de la ley, la necesidad incorporar un organismo autónomo e independiente del Estado”*. Así, el proyecto original de los senadores Gazmuri y Larrain habría mutado, entre otros aspectos para incluir por influencia de estos grupos e indicación del Ejecutivo un organismo autónomo responsable de la implementación de la esta ley, como el Consejo de Transparencia.

No obstante lo anterior, los entrevistados también señalaron que la ley no dotó al Consejo de las potestades y recursos suficientes para lograr el cumplimiento de los objetivos y tareas que se propuso, lo que ha retrasado el cumplimiento de los mismos.

En este sentido, los relatos van explicitando ciertas contradicciones entre lo que el legislador se propuso (objetivos) y los mecanismos que efectivamente contempló para lograr su cumplimiento. Algunos ejemplos:

La ley contempla como parte de las funciones y atribuciones del Consejo la facultad de fiscalizar (Art. 33, letra a), sin embargo, no incorporó en su texto la creación de una unidad de fiscalización y menos aún, recursos para su creación. Esto implicó que dicha unidad se creara un año después de la puesta en marcha de la ley. En la práctica, el ejercicio efectivo de la función de fiscalización establecida en la ley logró subsanarse parcialmente, gracias a la buena voluntad de los distintos miembros del Consejo y sus unidades, que fueron turnándose según disponibilidad de tiempo: *“En un principio, nos tuvimos que turnar entre los consejeros para las labores de fiscalización y otras cosas...”*

- El legislador pretendía que se midiera el impacto de la ley, sin embargo, no contempló los mecanismos asociados para el efecto. La Unidad de Estudios, tiene la misión de medir la eficacia de la ley, entre otros aspectos, pero según lo señalado por su jefatura, no tenían datos que permitieran conocer qué estaba sucediendo con los sujetos obligados del Estado, ni tampoco las herramientas para acceder a una infinidad de datos dispersos. Al respecto, se señala que la Unidad de Estudio no tiene la capacidad fáctica de desplazarse a cada institución, y que sólo recientemente se logró un acuerdo, que permitirá contar próximamente con un Portal Público de Datos.
- La ley prescribió las facultades del Consejo (Art. 32) pero no incorporó un diseño organizacional que se refiriera a las unidades operativas que sería necesario crear. De esta forma, los Consejeros debieron determinar discrecionalmente qué unidades necesitarían para funcionar. Así surgieron, en una primera instancia, la unidad administrativa, la unidad jurídica, la unidad de estudios y la unidad de informática.
- La inexistencia de un estudio de demanda, implicó entre otros aspectos, que se creara una unidad jurídica que partió sólo con 4 personas:

“El primer mes se presentaron 108 casos, sólo pudimos resolver 4, luego 8, nos demoramos 1 año en ponernos al día”.

- Al respecto, el Director Jurídico señaló que tuvieron que aprender a procesar los casos más rápido y luego generar jurisprudencia que fuera fijando criterios de resolución. Actualmente, esa unidad jurídica está conformada por 13 personas.
- Finalmente, otro aspecto controvertido que surgió en las entrevistas, fueron los *“errores que se producen cuando se generan modificaciones durante la tramitación de la ley, y no se actualizan los textos o no se chequean posibles incoherencias o contradicciones”*, como es la presencia del Artículo 42 de la ley, que mantuvo por error del articulado original la existencia de un Director del Consejo, distinto del Presidente del Consejo, pero con todas las facultades que debería tener el Presidente del Consejo.

“La única explicación es que fue un error del legislador, que hubo que subsanar en la práctica. El problema, es que tenemos dos cargos con sueldos que están al nivel de subsecretario de Estado”.

- En la práctica, esto implicó que la ley entrara en vigencia con un Consejo, donde ni el Presidente ni ninguno de sus consejeros tenía facultad de representación legal, con los efectos prácticos que ello implica, porque esta facultad había quedado radicada en el cargo del Director del Consejo. Esto sólo fue subsanado 6 meses después de que se instaló el Consejo, cuando éste contrató un Director Ejecutivo mediante concurso público.

Ahora bien, respecto a los aspectos destacados como positivos del diseño de la ley, para lograr el cumplimiento de los objetivos, estos tienen que ver fundamentalmente con:

- La creación del Consejo como un ente autónomo, con presupuesto propio, cuyos consejeros son nombrados por el Presidente de la República con acuerdo del Senado.
- La introducción de un mecanismo de sanciones dirigido a las cúpulas de las instituciones, lo que implicó contar con la voluntad política para que en menos de 1 año todas las instituciones contaran con una página de transparencia y un encargado de transparencia, pese a no haber contado con recursos adicionales para el efecto.

“Sólo una medición ex post nos podrá decir qué aspectos fueron sacrificados por las instituciones, para poder implementar la ley”.

- La ley equilibra en su articulado el deber de transparencia activa para la actuación de los órganos del Estado, con la protección del acceso a la información pública (transparencia pasiva). Esto se habría logrado gracias a la influencia del Capítulo Chileno de Transparencia y Fundación Pro Acceso,

quienes lograron equilibrar el control político con el derecho al acceso a la información.

b) Presencia de atributos de accesibilidad, transparencia y accountability.

No existe un estándar de resolución y respuesta en la aplicación de la ley, esto implica que todos los organismos del Estado cierran un caso de manera distinta. En este sentido, el Consejo a través de su unidad de estudio, generó 350 indicadores para avanzar en la generación de un estándar de calidad que permitiera medir, entre otros aspectos, el nivel de accesibilidad, transparencia y acceso a rendición de cuentas que tiene el ciudadano en su relación con el gobierno central y con los municipios. Como dice uno de los directivos del Consejo:

“Hemos podido ir ‘parametrizando’ desde la lógica del ciudadano, para construir un circuito de medición”.

En el caso de esta ley, la ausencia de indicadores en el texto legislativo, no fue considerada un obstáculo, sino más bien una oportunidad para generar indicadores de evaluación ex post. Sin embargo, esto se debería a la iniciativa del propio Consejo y no al cuerpo legislativo. Al respecto afirma un directivo del Consejo:

“La ley nada dijo, pero era una necesidad, así que nos aventuramos y creamos un parámetro de evaluación, denominado Ponderador Ciudadano, resumidamente, su función es articular y asignar valor a un conjunto de parámetros de evaluación de la ley, que hemos ido creando”.

Al respecto, el Director de Estudios señaló:

“Le puedo asegurar al ciudadano el acceso a la transparencia activa y el acceso a la información, vía amparo, si es denegada. Sin embargo, no le puedo asegurar al ciudadano el proceso previo, o la calidad del proceso previo”.

Por ende, se hace patente la importancia de generar un circuito de medición que permita verificar el nivel de eficacia de la ley.

c) Integración y coherencia con otras leyes y la institucionalidad vigente.

La Ley de Transparencia (Art. 2), dejó fuera una serie de órganos de la Administración del Estado, como los Tribunales de Justicia, el Congreso Nacional y el Tribunal Constitucional, señalando que cada uno de estos organismos se regiría en esta materia por sus respectivas leyes orgánicas. En la práctica, esto ha implicado que dichas instituciones no están sometidas a la regulación de la Ley de Transparencia, tanto en los aspectos orgánicos como sustantivos. Para subsanar parte de estas deficiencias, actualmente se encuentra en trámite una modificación legal.

Ahora bien, respecto a la recepción de la ley en las instituciones que estaban reguladas por ella, existe consenso en que pese a ser una política pública

que generaba dificultades para las instituciones, ninguna de ellas cuestionó los artículos de la ley, ya que contó en su origen con un amplio respaldo que contribuyó a legitimar su dictación.

- d) **Explicitación de las cargas impuestas y sus implicancias.** La ley estableció un tiempo mínimo para su entrada en vigencia y no asignó recursos adicionales a todos los servicios obligados a aplicarla. Para su puesta en marcha, sólo el Consejo contó con un presupuesto inicial mínimo (el presupuesto inicial fue de 600 millones para el Consejo, según dato otorgado por el Director Jurídico del Consejo para la Transparencia), que debió ser casi cuadruplicado al término del primer año de vigencia. Ello ocurrió porque no se contó con un estudio de demanda que diera cuenta de la carga de trabajo que progresivamente deberían asumir el Consejo y los servicios públicos obligados.

“A diferencia de México y Reino Unido, el proceso de diseño de la ley sólo contempló aspectos jurídicos, pero ningún análisis de gestión”.

Respecto a las cargas o responsabilidades que la ley atribuyó al Consejo, todos los entrevistados coinciden en que no hubo coherencia en el origen, entre las cargas impuestas y la dotación de personal y presupuesto asignado. Como ya se dijo, esto habría impedido que durante el primer año de vigencia de la ley se contara con una unidad de fiscalización.

- e) **Establecimiento de incentivos y sanciones.** Al preguntar en quiénes ha tenido más impacto la ley, las opiniones coinciden en señalar que han sido “los organismos del Estado”. Entre las explicaciones, se menciona el hecho de que la ley dirigió todo su sistema de sanciones a las máximas autoridades de las instituciones, y luego el hecho de que actualmente nadie se atrevería a ir públicamente en contra de la transparencia.

En sentido contrario, uno de los entrevistados señaló, que la ley no contempló incentivos, sino que más bien han tenido que construirlos. Así, por ejemplo, le han hecho ver a las autoridades municipales, las menos dotadas de recursos para la implementación de esta ley, que avanzar en su implementación es también una oportunidad frente a los ciudadanos.

“La ley no es una mochila, sino que una oportunidad para que hagan votos (las autoridades municipales) y ganen elecciones”.

Otro aspecto, que ha incidido en la implementación en las instituciones, ha sido la publicación de un “ranking público de transparencia en los servicios”, donde los costos de imagen públicos de salir mal evaluado son altos. Sobre este punto, los entrevistados también señalaron que forma parte de sus tareas pendientes la medición del impacto real de la ley en la ciudadanía, encontrándose a la espera de recursos económicos para el efecto.

Actualmente, hay más estudios cualitativos que cuantitativos. En este sentido, el Jefe de la Unidad De Estudios señaló:

“Lo más difícil de medir no es el impacto de la ley en la anticorrupción, sino que la confianza de las personas en las instituciones, y en este contexto, en cómo la información aporta en esa confianza”.

- f) **Nueva institucionalidad que contribuye a crear valor público.** La ley ha contribuido a que la gente sepa qué está pasando al interior del Estado. Al respecto, uno de los entrevistados afirmó:

“No se trata con ello de transformar al gobierno en una ‘pecera’, pero sí que la gente sepa que tiene derecho al acceso a la información pública y a exigir que el Estado actúe con la debida transparencia en sus actuaciones”.

En este sentido, la ley y la institucionalidad creada a partir de ella han contribuido a generar valor público. Si la ley no se hubiera dictado, el Consejo no existiría, y con ello no se contaría con un órgano independiente, encargado de monitorear la aplicación y cumplimiento de esta ley. La ley anterior sobre probidad era insuficiente, fundamentalmente por carecer de institucionalidad y por haber hecho del principio de reserva de las actuaciones del Estado la norma general y no la excepción, cuestión que fue materializándose vía reglamentaria. Así, la aplicación práctica de esta ley vía tribunales de justicia, fue mínima.

“Durante los 10 años de vigencia de la Ley de Probidad no se presentaron más de 20 casos a tribunales. Con la Ley de Transparencia, durante su primer mes de vigencia nos llegaron más de 100 casos. Nadie se lo esperaba”.

Este impacto de la ley sobre las conductas ciudadanas se refleja en el hecho de que a julio del 2011¹⁴, se habían ingresado 83.691 consultas de información pública a los órganos de la administración central del Estado. Asimismo, se ingresaron 11.696 consultas ante el Consejo de Transparencia (4.998 mediante correo electrónico, 4.794 a través de llamadas telefónicas, 1.560 mediante la concurrencia personal del requirente, 368 vía Internet y, finalmente, 10 mediante correo postal). También se interpusieron 2.561 acciones de amparo y 151 recursos de reposición. A la misma fecha mencionada, el 34.6% de las instituciones reclamadas correspondía a Municipios y el 65.4% a otras instituciones, tales como Ministerios, Servicios, SEREMIS y universidades.

El principal atributo de esta ley, según los entrevistados, ha consistido en haber respondido oportunamente a resguardar el valor de la transparencia como principio de actuación de los órganos del Estado. Luego, también se señala que ha contribuido a la generación progresiva, aunque insuficiente, de acciones ciudadanas que buscan ejercer su derecho al acceso a la información pública frente a los órganos de la administración del Estado.

14 Fuente: Unidad de Reportes y Estadísticas. Dirección de Estudios, CPLT.

Sin perjuicio de lo anterior, pareciera que el desafío pendiente en la generación de valor público, es que esta ley sea entendida y utilizada desde la lógica del usuario y no del funcionario público. Esto implicaría avanzar tanto en la entrega de información como en hacerla cercana al ciudadano, lo que invertiría la dinámica actual, por la cual la ley es utilizada sólo por un grupo de personas con intereses más bien profesionales (periodistas, abogados, etc.):

“El ejercicio de este derecho o el uso efectivo de esta ley no abarca más de 500 personas, se trata de profesionales, abogados, periodistas (...) Ligados al tema de la transparencia”.

5. Institucionalidad y metodología de trabajo para la implementación de la propuesta

En esta sección de propuestas, nos referiremos a algunas técnicas y metodologías de evaluación legislativa susceptibles de introducirse en nuestro país y también consideraremos la institucionalidad que se visualiza como la instancia apropiada para llevar a cabo esta iniciativa.

Observando el ciclo del diseño normativo en Chile, planteamos que las instancias de evaluación de la ley se deberían instalar en la Comisión Temática encargada de revisar e informar a la Cámara de origen sobre los aspectos centrales de un proyecto de ley, que será sometido a una primera votación para aprobar o rechazar la idea de legislar sobre el mismo.

En particular, la aplicación en la Comisión respectiva de un mecanismo de evaluación ex ante mediante un listado de preguntas de chequeo, permitiría que posteriormente todos los legisladores contaran, en una primera instancia, con información sobre aspectos jurídicos, operativos y de gestión del proyecto de ley, que pueden ser determinantes en su implementación futura.

Respecto al listado de chequeo que se propone para la fase de presentación de proyectos de ley, éste debiera responder a los siguientes tópicos:

- Explicitación clara y precisa de los objetivos del proyecto y los mecanismos destinados a asegurar su cumplimiento.
- Explicitación de qué leyes modifica o deroga, así como si existe otra iniciativa en tramitación paralela.
- Identificación de si existen normas internacionales comprometidas con la iniciativa.
- Explicitación de si constituye la primera regulación en la materia.
- Definición específica de involucrados (autoridades encargadas de implementar la norma y ciudadanía beneficiaria o afectada).

- Identificación de las consecuencias jurídicas y no jurídicas que generará en autoridades involucradas y ciudadanía afectada.
- Indicadores recomendados para su medición ex post.
- Para los proyectos de mayor complejidad se recomienda un informe presupuestario que informe sobre los costos de la implementación efectiva, así como un informe de gestión que explica los costos y beneficios que involucra la propuesta normativa.

Aprobado este *check list* de condiciones mínimas, el proyecto debería contar con “una especie de luz verde” para dar curso a la idea de legislar sobre dicha propuesta normativa. Este *check list*, al igual que los informes jurídicos emitidos por las comisiones, no tendría efecto vinculante para los legisladores al momento de votar, sin embargo podría incidir, y de eso se trata, en indicaciones de mejoramiento al proyecto o su modificación parcial o total.

Esta fase probablemente implique un tiempo adicional para su tramitación y aprobación. Sin embargo, considerando el porcentaje de iniciativas de ley que no prosperan (45% por moción y 13% por mensaje del total presentado), probablemente la introducción progresiva y selectiva de esta metodología de trabajo, logre también hacer más eficiente el trabajo parlamentario en el diseño legislativo. Esta propuesta también es aplicable a iniciativas sujetas a “urgencia” en su discusión, donde podría evacuarse un informe de evaluación más acotado y en un plazo menor.

Luego, el ciclo regulatorio debiera contemplar una segunda instancia de evaluación ex post, con el propósito de evaluar el grado de eficacia que la ley alcanzó en el cumplimiento de sus objetivos. Esta fase, permitiría que el implementador formulara tempranamente los ajustes necesarios de introducir, ya sea por vía administrativa o legislativa. En otro sentido, esta fase también permitiría conocer y sistematizar buenas prácticas para el diseño legislativo.

En cuanto a las metodologías posibles de utilizar, se sugiere que en una fase posterior a la implementación del listado de chequeo, se introduzcan progresivamente y en forma complementaria, otras técnicas de evaluación de mayor complejidad y costo utilizadas en la experiencia comparada, tales como: el análisis costo beneficio, el análisis costo efectividad y el análisis de riesgo.

En cuanto a la institucionalidad apropiada para la implementación de esta propuesta, creemos que los mayores incentivos para realizar este tipo de evaluación debiesen estar en el Senado y la Cámara de Diputados. En efecto, esta propuesta procura introducir elementos de innovación en el contexto del proceso de modernización del Estado, en el cual el Poder Legislativo aún tiene tareas pendientes.

En esta línea, y en consideración a que el Congreso Nacional cuenta con recursos propios y la autonomía administrativa y legislativa necesaria¹⁵ para establecer, entre otros aspectos, en qué forma distribuye los fondos asignados anualmente mediante la Ley de Presupuesto, pareciera evidente que el esfuerzo institucional debiese venir desde esta instancia, para lo cual proponemos la instalación de una Oficina de Evaluación de la Ley no sólo en la Cámara de Diputados, como ocurre en la actualidad, sino también en el Senado. Esta oficina tendría como propósito generar especialización y celeridad en los procesos de evaluación que se lleven a cabo. Para estos efectos, la propia ley orgánica podría regular la forma y el fondo de una propuesta como esta, contemplando, entre otros aspectos, institucionalidad, participación de asesorías externas, presupuesto y criterios de valoración de proyectos de evaluación ex ante o ex post.

Particularmente, con relación a la institucionalidad, se recomienda recoger la experiencia comparada, de utilizar mediante asesorías o convenios el capital humano instalado en universidades, centros de investigación y bibliotecas parlamentarias, especialistas en evaluación, lo que permitiría contar con información objetiva y de calidad.

En nuestro país, contamos con una Biblioteca Parlamentaria, de muy buen nivel, pero cuya función no es realizar evaluaciones de eficacia legislativa (ya sea prospectiva o de impacto), sino más bien generar informes en derecho o comparados, a requerimiento de los legisladores. Un cambio en este sentido, implicaría aumentar los recursos humanos y económicos, de forma permanente, lo que podría no ser tan eficiente. Por ello, la reciente creación de la Oficina de Evaluación de la Ley en la Cámara de Diputados, puede ser el primer paso para avanzar en la línea que ha seguido la experiencia comparada y que propone esta investigación.

6. Estrategias complementarias para la implementación de la propuesta

Por último, es preciso señalar que la viabilidad de iniciativas como estas requerirá también de acciones de visibilización y difusión, ya sea mediante seminarios especializados, artículos de prensa o reuniones con actores estratégicos, entre otras. Esto porque pese a que actualmente existen en la agenda pública una serie de demandas ciudadanas por generar cambios sociales de relevancia, no se han visualizado demandas o reflexiones generalizadas en torno a por qué nuestras leyes no cuentan con parámetros que señalen su nivel de eficacia en la resolución de los problemas que pretenden enfrentar. En este sentido, el tema de la eficacia de nuestras leyes y, por ende, sus niveles de calidad, sigue siendo una preocupación de grupos especializados, sin que has-

¹⁵ Ley Orgánica Constitucional N°18.918, Artículos 53 y 54.

ta el momento asistamos a una demanda ciudadana. Sin embargo, conforme avancemos en el proceso de modernización del Estado y de una ciudadanía que exija más de sus representantes, es evidente que la calidad de las leyes terminará siendo un tópico de relevancia pública. Podemos esperar que esta demanda se articule en el espacio público como una exigencia ciudadana o, como pretendemos, en este proyecto, el Parlamento puede adelantarse a ella dando cuenta de las condiciones esperadas de aplicación de las leyes.

Conclusión

Esta investigación se propuso analizar cómo podría mejorarse la eficacia de las leyes que nuestro Congreso aprueba, suponiendo que en el ámbito de la evaluación sistemática de la ley existe aún en un largo camino por avanzar.

Mejorar la eficacia de las leyes podría además contribuir a una elevación de la confianza ciudadana en los parlamentarios, en un contexto en el cual el Congreso Nacional goza de un relativamente bajo nivel de confianza¹⁶, alcanzando sólo el 52% de las preferencias en este ámbito¹⁷.

Adicionalmente, la evaluación sistemática de la ley es una herramienta que se ha utilizado de manera creciente en la experiencia comparada, especialmente en los países de la OCDE para optimizar el nivel de eficiencia de los cuerpos normativos y de las políticas públicas que éstos regulan. En nuestro país, avanzar en la evaluación de la ley contribuiría a reducir la fuerte asimetría legislativa entre el Ejecutivo y el Poder Legislativo, proporcionando a los parlamentarios información y conocimiento especializado sobre las iniciativas legislativas que el Ejecutivo propone, y con ello se mejoraría tanto las propuestas gubernamentales como las mismas mociones parlamentarias. En este sentido, aunque la evaluación sistemática no elimine los sesgos políticos y las percepciones con escasa fundamentación empírica, pondrá sobre la mesa un piso mínimo de datos para mejorar el análisis en los procesos de deliberación legislativa.

Por lo demás, al definir para cada ley metas, estándares, objetivos, indicadores y agentes responsables, la evaluación sistemática mejorará la rendición de cuentas a la ciudadanía (*accountability*) y, por esta vía, la calidad de nuestra democracia.

16 Encuesta del Latin American Public Opinion Project (LAPOP) sobre confianza en las instituciones, 2010.

17 Esto es por debajo de las FF.AA. (71.9%), Carabineros (70,6%), los medios de comunicación (66%), el Gobierno (61,6%), la Iglesia (58.7%). Por encima del poder judicial (47,4%), y los partidos políticos (37.6%).

Bibliografía

- Anderson, J.**, 2006. *Public Policymaking: An Introduction*. 6th ed. Boston: Houghton Mifflin.
- Alemán, E., y Calvo, E.**, 2008. Analyzing legislative success in Latin America: The case of democratic Argentina. In *New Voices in the Study of New Democracies in Latin America*, editado por O'Donnell, G., Tulchin, J. S., y Varas, A. Washington, DC: Woodrow Wilson Center: 7-37.
- Alemán, E.**, 2008. *Policy Positions in the Chilean Senate: An Analysis of Coauthorship and Roll Call Data*. *Brazilian Political Science Review* 2 (2): 74-92.
- Alemán, E., y Navia, P.**, 2009. *Institutions and the legislative success of 'strong' presidents: An analysis of government bills in Chile*. *The Journal of Legislative Studies* 15 (4): 401-19.
- Alemán, E., y Pachón, M.**, 2008. *Las comisiones de conciliación en los procesos legislativos de Chile y Colombia*. *Política y Gobierno* 15 (1): 3-33.
- Alemán, E., y Saiegh, S.**, 2007. *Legislative Preferences, Political Parties, and Coalition Unity in Chile*. *Comparative Politics* 39 (3): 253-272.
- Aninat, C., Londregan, J., Navia, P., y Vial, J.**, 2008. Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Chile". En Stein, E., y Tommasi, M. (eds.). *Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies*. Washington, DC: Inter -American Development Bank: pp.155-198
- Arias, A.**, 2008. *Indicadores y cultura de los resultados*. Publicación digital. España.
- Argy, S., Johnson, M.**, 2003. Mechanisms for Improving the Quality of Regulation: Australia in an International. Australian Government. 2010. *Best Practice Regulation Handbook*. Disponible en: <http://www.finance.gov.au/obpr/about/> (Visitado en septiembre de 2011).
- Ballart, J.**, 1992. *Cómo evaluar programas y servicios públicos*. Ministerio para las administraciones públicas. Madrid, España.
- Baldez, L., y Carey, M.**, 1999. *Presidential Agenda Control and Spending Policy: Lessons from General Pinochet's Constitution*. *American Journal of Political Science* 43 (1): 29-55.
- Birkland, T.**, 2005. *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. Second Edition. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Boardman, A., Greenberg, D., Vining, A., y Weimer, D.**, 2010. *Cost-Benefit Analysis* (4th ed.), Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Boeninger, E.**, 2007. *Políticas públicas en Democracia. Institucionalidad y experiencia en Chile 1990-2006*. Santiago: Eqbar Editores / CIEPLAN.
- Boylan, D.**, 1996. *Taxation and transition: The politics of the 1990 Chilean tax reform*. *Latin American Research Review* 31 (1): 7-31.

- Carey, J.**, 2002. *Parties, Coalitions, and the Chilean Congress in the 1990s*. In *Legislative Politics in Latin America*, edited by Scott Morgenstern y Nacif, B. New York: Cambridge University Press. 222-53.
- Chelinsky, E.**, 1994. *Programa de Evaluación, Oficina de Contabilidad General (GAO)*, EEUU.
- Consejo para la Transparencia**, 2009. *Sistema de Indicadores*. Chile
- Constitución Política de Chile**, 1980. Biblioteca del Congreso Nacional, Chile.
- Delgado, C.**, 1996. *La Agenda Legislativa como concepto y herramienta de gestión estratégica del proceso legislativo*, Perú.
- Díaz, A., y Soto, S.**, 2009. Legislar con eficiencia: la importancia de evaluar las leyes. *Actualidad Jurídica*, 19.
- Documento OEA**, sin fecha. *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*.
- Doña, K.**, 2006. Síntesis del proceso de modernización del Estado. *Cuaderno de Apoyo Docente N° 48*, Instituto de Asuntos Públicos. Chile.
- Dye, T.**, 2005. *Understanding Public Policy*, eleventh edition. Upper Sadler River, NJ: Prentice Hall.
- Haggard, S., y McCubbins, M.**, 2001. Introduction: Political Institutions and the Determinants of Public Policy. En Haggard, S. y Mathew, D. MacCubbins (eds) *Presidents Parliaments, and Policy*. New York: Cambridge University Press: pp.1- 17.
- Hirschman, A.**, 1970. *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Jacobzone y Shoi**, 2007. *Indicadores de Sistemas de Gestión de Regulación*.
- Documento de Trabajo de la OCDE**.
- Karpen, U.**, 2004. *La evaluación de las consecuencias de las leyes*. Anuario Iberoamericano de justicia constitucional, (8), 307–315.
- Kelsen, H.**, 1993. *Teoría pura del Derecho*, Ed. Porrúa, México.
- Kiewiet, R., McCubbins, M.**, 1991. *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Kingdon, J.**, 2003. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Second edition. New York: Longman.
- Lahera, E.**, 2004. *Política y políticas públicas*, en serie de Políticas Sociales N° 95, CEPAL.
- Lindeman, M.**, sin fecha. *Programa de Evaluación*, EEUU.
- Londregan, J.**, 2000. *Legislative Institutions and Ideology in Chile*. New York: Cambridge University Press.

- Luna, J., y Mardones, R.,** 2010. Chile: Are the Parties Over? *Journal of Democracy*, Vol. 21, No. 3: pp. 107-121.
- Majone, G.,** 1989. *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*. New Haven, CT: Yale University Press.
- McCubbins** (eds.). *Presidents, Parliaments, and Policy*. New York: Cambridge University Press: pp. 1-17.
- Mardones, R.,** 2007. *The Congressional Politics of Decentralization: The Case of Chile*. *Comparative Political Studies* 40 (3): 333-58.
- Mardones, R.,** 2008. *Chile: Transantiago recargado*. *Revista de Ciencia Política*, Vol. 28, No. 1: pp. 103-119.
- Martino, A.,** 2009. *Simplificación y Calidad en la Legislación*. Congreso IPISA 2009.
- Martino, A.,** sin fecha. *El Digesto argentino: una oportunidad para no perder*. Retrieved from <http://www.salvador.edu.ar/digesto.htm>
- Ministerio Secretaría General de la Presidencia,** 2008. *Informe de cumplimiento de compromisos 21 de mayo*, Documento de trabajo interno, División de Coordinación Interministerial.
- Morgenstern, S.,** 2002. *Towards a Model of Latin American Legislatures*. En Morgenstern, S., y Nacif, B. *Legislative Politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press: pp. 1-19.
- Murillo, M., y Le Foulon, C.,** 2006. *Crisis and policy making in Latin America: The case of Chile's 1998-99 electricity crisis*. *World Development* 34 (9): 1580-96.
- OECD,** 1994. *Improving the Quality of Laws and Regulation: Economic, Legal and Managerial Techniques*. Public Management, París.
- OECD,** 2005. *Government Capacity to Assure High Quality Regulation in Brazil*. Health (San Francisco). Retrieved from <http://www.oecd.org/dataoecd/48/2/40668590.pdf> (Visitado en septiembre de 2011).
- OECD,** 2008. *Institutional Framework for Guidance for Policy Makers*. Framework.
- Pressman, J., y Wildavsky, A.,** 1973. *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*. Berkeley: University of California Press.
- Reyes, J.,** 1996. Estudios e investigaciones sobre eficacia de la ley. *Revista de Derecho*, Vol. VII, pp. 75-84.
- Revuelta, B.,** 2007. *La implementación de políticas públicas*, Universidad de la Sabana, Colombia.
- Rivas, F.,** 2008. *Principios de eficiencia y eficacia legislativa*. Centro de Estudios Parlamentarios de la Universidad Autónoma de Nueva León, España.

- Royo, L., y Lawson, D.,** 2009. *La posibilidad de medir los derechos sociales: nuevos desafíos*. Chile.
- Sabatier, P.** (ed.), 1999. *Theories of the Policy Process. Theoretical Lenses on Public Policy*. Boulder, CO: Westview Press.
- Siavelis, P.,** 2002. Exaggerated presidentialism and moderate presidents: Executive-Legislative Relations in Chile. En *Legislative Politics in Latin America*, 50 editado por Morgenstern, S., y Nacif, B. 79-113. New York: Cambridge University Press.
- Siavelis, P.,** 2000. *President and Congress in Postauthoritarian Chile. Institutional Constraints to Democratic Consolidation*. University Park, PA: PennState University Press.
- Stahl, M.,** 2004. *Función de los indicadores de desempeño de los programas de aplicación y cumplimiento de la Normativa Ambiental: Conceptos básicos y prácticas*. EEUU, Argentina y Uruguay.
- Subirats, J.,** 1994. *Análisis de las políticas públicas y eficacia de la administración*. Instituto Nacional de Administración Pública, España.
- Svetaz, M.,** 2005. *La informática legislativa: un aliado principal de la calidad*, X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile.
- Torres, L.,** 2002. *El control de la eficacia en la administración local*. Universidad de Zaragoza, España.
- UK Government,** 2008. *Impact Assessment Guidance*. Assessment. Disponible en <http://www.berr.gov.uk/files/file44544.pdf> (Visitado en agosto de 2011).
- Van Humbeeck, P.,** 2006. *Data Collection for Cost Estimation in Regulatory Impact Analysis. Business*. Disponible en <http://www.enbr.org/public/VanHumbeeck.pdf> (Visitado en julio de 2011).
- Weimer, D., y Vining, A.,** 2011. *Policy Analysis* (5th ed.). New York: Longman / Pearson.

Propuesta de mecanismos de resolución colaborativa de conflictos socioambientales

INVESTIGADORES

FRANCISCA REYES
Instituto de Ciencia Política UC

CARLOS FRONTAURA
Facultad de Derecho UC

FRANCISCO JAVIER LETURIA
Facultad de Derecho UC

AYUDANTES DE INVESTIGACIÓN

ISABEL CASTILLO
Cientista política UC, ayudante principal

PABLO TRIGO
Abogado UC

FRANCISCA VALLEJO
Estudiante de Derecho UC

Resumen

En este artículo se propone la incorporación a la institucionalidad de un mecanismo colaborativo de resolución de conflictos *socioambientales*, que ayude a las partes en el manejo de sus diferencias que, por su alto nivel de conflictividad, potencial o manifiesto, pongan en peligro el normal desarrollo de la convivencia en las comunidades afectadas.

Se plantea la creación de un Consejo de Resolución Colaborativa de Conflictos Socioambientales, como órgano público y autónomo, cuyas funciones principales serían las de (i) educación y capacitación en materias de resolución colaborativa de conflictos, (ii) seguimiento y estudio de los conflictos así como producción de estadísticas relevantes, y (iii) creación y mantención de Registro de Mediadores; evaluación de factibilidad de proceso colaborativo, ayuda en selección de tercera parte neutral y supervisión del desarrollo del procedimiento. Se enfatiza el carácter subsidiario de este ente, así como el que la participación en este mecanismo es siempre voluntaria.

Antecedentes y diagnóstico

En la última década se ha visto en Chile un aumento de los conflictos que, para efectos de este trabajo, se denominarán *socioambientales*, y de manera muy notoria, una mayor presencia y visibilidad pública de ellos, a medida que crecen los niveles de conciencia ambiental y existen mayores instrumentos tecnológicos para la difusión de información y la formación de redes ciudadanas unidas por un interés en común.

Por conflictos *socioambientales* entendemos un proceso de interacción entre actores privados o públicos, individuales o grupales, caracterizado por una dinámica de oposición y controversia fundada en la incompatibilidad o en la percepción de incompatibilidad en torno al uso, acceso y/o preservación del ambiente y sus recursos. Emerson et al. (2003) destacan que el conflicto se produce por diferencias de valores y comportamientos, lo que unido a las percepciones, da cuenta de un ámbito donde las discrepancias en muchos casos no son objetivables.

A pesar de que en ciertos contextos se habla de conflictos ambientales, los aspectos involucrados son de gran complejidad, y el medioambiente es sólo uno de los elementos que genera desacuerdo, ya que también tienen protagonismo otros factores como los sociales, económicos, culturales y políticos. De ahí que utilicemos el concepto de conflictos *socioambientales*.

Considerando la complejidad de estas desavenencias así como sus características, es que ha surgido un movimiento en distintos países que aboga por la utilización de mecanismos alternativos de resolución de conflictos, teniendo en cuenta las limitaciones que muestran los sistemas tradicionales para solucionarlos, sea a través de instancias administrativas o judiciales. Por mecanismos alternativos —según se denominan en parte de la literatura— o colaborativos, como serán llamados en este trabajo, se entiende todo procedimiento orientado a la resolución participativa y no adversarial de controversias realizado fuera de tribunales, generalmente con la ayuda de un tercero neutral. Aquí se incluye la mediación, facilitación y conciliación, entre otros¹. Estos mecanismos tienen la ventaja de que, de ser exitosos, logran acuerdos aceptables y perdurables para todas las partes, evitando una adjudicación o decisión externa que generalmente será rígida (ajustada a los criterios de la

1 En esta propuesta se utilizarán las siguientes definiciones: **Mediación**: procedimiento de resolución de disputas en que una tercera parte neutral (mediador), aprobada por todos los participantes, asiste a las partes en disputa para alcanzar un acuerdo aceptable. El mediador no tiene autoridad para imponer un acuerdo. **Facilitación**: un procedimiento de resolución de disputas en que una tercera parte neutral asiste a los participantes en la discusión de temas y sus preocupaciones mediante el estímulo a la participación, la ayuda para mantener la discusión en curso, la mantención de una atmósfera constructiva y clarificando las áreas de acuerdo y desacuerdo. **Conciliación**: un procedimiento de resolución de disputas en que una tercera parte neutral se escoge para transmitir mensajes entre partes que no están dispuestas a encontrarse cara a cara. La conciliación es una herramienta para ayudar a las partes a identificar el terreno común y, eventualmente, restablecer comunicación directa (basado en Ministerio del Medio Ambiente Ontario, 2007).

ley), y con una lógica de suma cero, por lo que generan soluciones más creativas y eficientes, mejoran la convivencia y, además, pueden ahorrar costos y tiempo en relación a un proceso judicial. Sin embargo, en Chile, para temas *socioambientales*, esas alternativas no están previstas en la institucionalidad –salvo en forma indirecta, general e insuficiente en el artículo 13 bis de la Ley 19.300²– y no se les asigna un valor vinculante³.

Estos mecanismos pueden utilizarse en conflictos surgidos en la etapa de planificación, aprobación, implementación o cierre de proyectos que involucren la explotación o utilización de recursos naturales, etapas que se han denominado O, I, II y III. Asimismo, contempla mecanismos para la supervisión del cumplimiento de los acuerdos logrados a través del tiempo.

Esta propuesta busca abordar conflictos en cualquiera de estas etapas; sin embargo, el foco estará en conflictos que estén en una fase inicial, donde los mecanismos colaborativos de resolución propuestos puedan cumplir un mayor rol de prevención. Las razones para esto son que en una etapa inicial, incluso previa a la ejecución de los proyectos con impacto ambiental, se pueden evitar conflictos mayores durante la implementación. Además, en las fases II y III muchos conflictos se producen por incumplimiento de normas, donde son los Tribunales Ambientales los que deberían tener un rol central.

A continuación se dará cuenta de las características de los conflictos ambientales en Chile y las ventajas que proveen los mecanismos colaborativos, para finalizar con una propuesta para el caso chileno que considera la posible institucionalización del mecanismo sugerido, así como las características concretas que se proponen para el mismo a través de una guía de procedimiento.

1. Conflictividad *socioambiental* en Chile

En términos operacionales, para considerar los niveles de conflictividad en Chile se han analizado los proyectos ingresados al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA)⁴ entre los años 2000 y 2010 en las áreas de aguas⁵, energía y minería, que en su conjunto permiten dar una mirada bas-

2 El citado artículo ordena que en la presentación de un proyecto al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, “los proponentes deberán informar a la autoridad ambiental si han establecido, antes o durante el proceso de evaluación, negociaciones con los interesados con el objeto de acordar medidas de compensación o mitigación ambiental. En el evento de existir tales acuerdos, éstos no serán vinculantes para la calificación ambiental del proyecto o actividad”.

3 Mecanismos alternativos sí se han incorporado en otras materias, como es en la justicia familiar y en conflictos laborales. Además, se está iniciando su utilización a nivel local para disputas vecinales.

4 Si bien los conflictos *socioambientales* sobrepasan de manera amplia el marco del SEIA, se ha recurrido a éstos ya que el análisis de estos casos permite una mirada más sistemática de un conjunto importante de proyectos, y que se nutre también del valioso trabajo en terreno que el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) ha recogido en su “Informe de Conflictividad”, correspondiente al primer trimestre de 2011.

5 En la tipología del SEIA se denomina “a. Acueductos, embalses o tranques y sifones”.

tante completa a las características del sistema, teniendo en cuenta ciertas particularidades asociadas a cada uno de estos recursos⁶.

Estos casos, considerando sólo los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) ingresados en las mencionadas áreas entre 2000 y 2010, conforman un universo de 197 proyectos presentados, de los cuales un 76% ya fueron aprobados y un 14% se encuentran en proceso de calificación. Los proyectos restantes fueron desistidos por sus proponentes, no admitidos a tramitación o rechazados (sólo 3 proyectos en estas áreas han sido rechazados desde el año 2000).

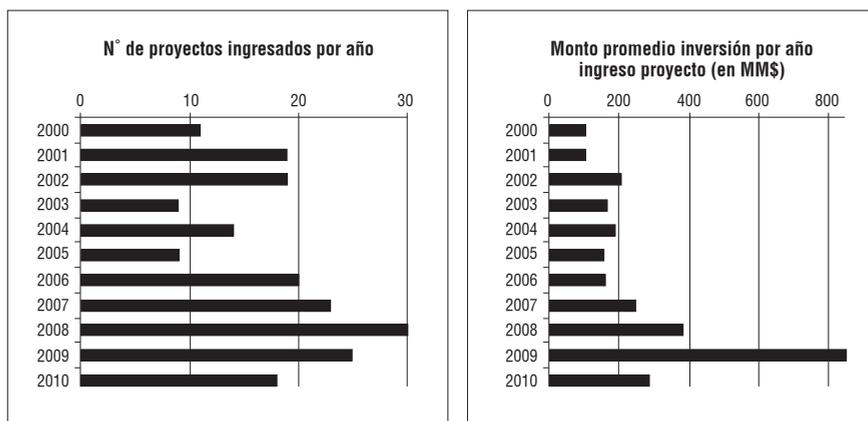
Los siguientes gráficos muestran el número de proyectos presentados según año de ingreso al sistema y el monto promedio de inversión de los mismos para el período 2000-2010.

A simple vista es posible apreciar que existe una tendencia al alza en el número de proyectos así como de su tamaño, reflejado en el monto de inversión. Es lógico pensar que estos proyectos de gran envergadura pueden generar un mayor impacto en el medio ambiente y en las comunidades aledañas, hipótesis que podría implicar que el promedio de observaciones ciudadanas ha aumentado a la par de los otros indicadores. Lamentablemente, no se cuenta con la información para graficar las observaciones, puesto que no ha existido un único método de conteo de observaciones a lo largo del tiempo y la sistematización proporcionada por el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) sólo abarca el período 2006-2010⁷.

6 La elección de estas tres áreas responde a su particular carácter jurídico y concepciones culturales sobre su uso (aguas), su rol como eje central para el desarrollo futuro del país, que conduce al aumento de su generación (energía) y su importancia en las actividades productivas del país (minería). Sólo con el fin de tener un número más manejable de casos es que se acotó la muestra, aunque ciertamente la propuesta está diseñada para conflictos producidos en cualquier área y tipo de proyecto.

7 Este plazo es insuficiente para reflejar una tendencia, más aun considerando que algunos de los proyectos ingresados durante ese período se encuentran aún en etapa de calificación, y que en esos años fue evaluado el proyecto Hidroaysén, que recibió en torno a 30.000 observaciones ciudadanas y, por tanto, distorsiona los promedios. Por esto, no se cuenta con indicadores claros que permitan dar cuenta de la evolución en el tiempo.

GRÁFICO 1 | El gráfico de la izquierda muestra el número de proyectos ingresados por año, mientras que el gráfico de la derecha muestra el monto promedio de inversión por año



Fuente: elaboración propia en base a datos del SEIA.

A pesar de lo anterior, en base al análisis de estos casos se puede determinar que, en general, las observaciones ciudadanas pueden ser consideradas como un indicador de conflictividad, ya que muchas veces dan cuenta de reparos por parte de la comunidad que pueden conducir o anticipar niveles y temas en que existe desacuerdo. Por tanto, es un indicador que se debe observar.

En los casos de aguas y minería no existe una clara tendencia al aumento de la cantidad de proyectos ni de los montos de inversión –como sí la hay en energía–, aunque la conflictividad ha estado presente de forma constante en la última década, manifestándose en casos emblemáticos como el Proyecto Hidroeléctrico Aysén –que tiene también un componente energético que no es fácil de separar– o Pascua Lama.

Adicionalmente, el informe de monitoreo de la conflictividad de proyectos sometidos al SEIA, elaborado por el Departamento de Participación Ciudadana del SEA, consigna que en el primer trimestre de 2011 había 24 conflictos activos, considerando EIA o Declaraciones de Impacto Ambiental (DIA) con niveles de conflictividad media, alta o muy alta. Según este monitoreo, un 34% de los conflictos se relacionan con proyectos de termoeléctricas, mientras un 33% con hidroeléctricas, dando cuenta de la preeminencia de la temática energética. Respecto a la distribución geográfica, ésta es bastante homogénea entre las regiones, siendo la Región del Biobío la que presenta mayor conflicto con cinco casos.

Considerando el análisis realizado de los proyectos ingresados al SEIA así como el Informe de Conflictividad de SEA, la conclusión clara es que los

conflictos *socioambientales* constituyen un problema relevante que debe ser abordado mediante políticas públicas.

2. Causas y características del conflicto

En cuanto a las causas, como se mencionó, fundamentalmente los conflictos *socioambientales* responden a diferencias de intereses en conflicto, valores, visiones de mundo y la incertidumbre que rodea diversos cursos de acción (Emerson et al. 2003, pp. 5). Pero también existen otros elementos que facilitan el surgimiento de conflictos, a la vez que dificultan una oportuna salida a los mismos que deje satisfecha a las distintas partes, como por ejemplo las diferencias de lenguaje (entendido en un sentido amplio) o las formas de enfrentar la situación.

De forma más específica, las causas que se han identificado como principales a estos conflictos son la falta de transparencia y asimetría de poder, la ubicación de los proyectos (efecto NIMBY⁸), que se presenta particularmente en la fase de aprobación de proyectos; la ausencia de normativa específica en las fases de implementación y cierre; la superposición de derechos; los problemas de procedimiento en el SEIA; y la judicialización, que se observa en todas las etapas de los conflictos. Estos elementos se detallan a continuación.

2.1 Falta de transparencia y asimetría de poder

En el proceso de planificación (fase 0) y de aprobación (fase I) de los distintos proyectos, ciertamente existe contacto entre los proponentes del proyecto y las comunidades que se ubican en los alrededores, a quienes este último puede afectar directa o indirectamente. En esta etapa es frecuente que se produzcan negociaciones entre las partes, las que incluso pueden llegar a alcanzar acuerdos; sin embargo, tales acuerdos –que en muchos casos incluyen compensaciones– no están regulados y adolecen muchas veces de falta de transparencia, legitimidad y representatividad. Además, comunidades pequeñas pueden no conocer la legislación ni los procedimientos correspondientes, lo que lleva a una negociación esencialmente desigual.

Esta última es una de las principales características de los conflictos *socioambientales*, a saber: la asimetría entre las partes. Esta desigualdad se expresa en recursos económicos, conocimientos, influencia y acceso a bienes y servicios. Los proponentes de los proyectos que entran al SEIA a través de EIA suelen ser importantes empresas nacionales e internacionales que evidentemente gozan de una serie de ventajas frente a comunidades pequeñas, muchas veces aisladas, para quienes el acceso a información y a procesos judiciales resulta mucho más costoso y difícil.

8 Término anglosajón que quiere decir *Not in My Back Yard*, es decir, “no en mi patio trasero”.

La falta de transparencia y la asimetría de poder, que se mantienen en todas las etapas de un proyecto, conducen a soluciones poco duraderas y que en muchos casos no deja satisfecha a las partes, por lo que el conflicto y las malas relaciones se pueden prolongar en el tiempo.

2.2 Efecto NIMBY

Una segunda causa de conflicto es lo que en la nomenclatura anglosajona se denomina NIMBY, cuando los afectados no se oponen al desarrollo de un tipo de proyecto en particular, pudiendo incluso estar de acuerdo con el mismo, sino que rechazan su ubicación.

Normalmente, hay varias razones para que una comunidad rechace una iniciativa contigua o aledaña, sea ésta privada o pública. Puede ser el miedo a poner en peligro su salud, que un determinado proyecto afecte negativamente su estilo de vida, una sensación de abuso (justificada o no) o la devaluación de su propiedad. Todas esas reacciones provocan, sin lugar a dudas, rechazo, como da cuenta un enorme porcentaje de las observaciones ciudadanas planteadas frente a proyectos de diversa índole sometidos al SEIA, objeciones que provienen mayoritariamente de particulares, asociaciones gremiales y agrupaciones de vecinos que mencionan como justificación a su oposición al proyecto en evaluación, preocupaciones asociadas al efecto NIMBY. Así, un sucinto análisis de los proyectos que presentan las más altas cifras de observaciones ciudadanas⁹ permite apreciar esta circunstancia como un patrón recurrente.

En la mayoría de los casos, se ha visto que el rechazo de las comunidades locales frente a una determinada empresa cesa inmediatamente ante la retirada de su localidad de la iniciativa que despertaba malestares. Es decir, la preocupación por el problema medioambiental termina en el momento en que saben que ya no les va a afectar directamente. Este elemento refuerza la idea de que el conflicto no es siempre por aspectos ambientales, sino que tiene otros componentes.

2.3 Ausencia de normas específicas

Un tercer foco de conflicto tiene que ver con que en algunas materias el país simplemente no cuenta con legislación vigente. Este es el caso de los relaves mineros tras el cierre de las faenas productivas, materia en que actualmente existe un proyecto en discusión en el Congreso¹⁰. Sin embargo, hasta el momento las herramientas frente a los numerosos casos de abandono de

9 Como son los casos de Ampliación y Mejoras Operacionales en Mina Los Colorados, Proyecto Desarrollo Los Bronces, Central Hidroeléctrica Neltume y Proyecto Hidroeléctrico Alto Maipo, entre otros.

10 Boletín 6415-08, que se encuentra en su última etapa de su tramitación, en el Tribunal Constitucional, tras haber sido aprobado por el Senado y la Cámara de Diputados.

tranques de relave son limitadas y poco eficientes. Igualmente preocupa la ausencia de normativa relacionada con el manejo de los pasivos ambientales, ya que pueden generar conflictos *socioambientales*.

A esto se suman las normas de calidad y emisión que no se han dictado en algunas materias (Lavín, 2006), y los instrumentos de planificación territorial que se encuentran en discusión. Respecto a esto último, destaca la necesidad de contar con un ordenamiento territorial estratégico y zonificación que genere mayor certeza respecto a los usos permitidos para los suelos, acotando focos de conflicto. Así, urge la implementación de políticas públicas que definan los criterios a través de los cuales se identificará, planificará y gestionará los elementos del territorio y las actividades que pueden desarrollarse en determinadas fracciones de éste, a partir de criterios jurídicos y legales de aplicación general.

2.4 Superposición y colisión de derechos

Con la expresión superposición de derechos se hace referencia a casos en que normativas nacionales o internacionales abordan un mismo problema, sin existir claridad sobre la jerarquía entre ambas, lo que ciertamente produce conflictos. Este tema se ha presentado en una serie de ejemplos en la fase I de los proyectos, cuando se está decidiendo sobre los mismos, como el caso del proyecto de la minera Los Pelambres del grupo Luksic, en que para la construcción de un tranque de relave se utilizaron terrenos con un alto valor patrimonial y arqueológico, protegidos por la Ley de Monumentos Nacionales, a la vez que se permitió el proyecto bajo la Ley 19.300 y según el procedimiento del SEIA¹¹.

Otro ejemplo de superposición de derechos se produce con los proyectos de inversión en Áreas Silvestres Protegidas, como el caso de las centrales Hidroeléctricas Palmares-Correntoso de la empresa Hidroaustral, en el Parque Nacional Puyehue. El conflicto se desató en cuanto CONAF, y luego algunos parlamentarios que recogieron su informe, consideraron que la realización del proyecto contravenía el objeto de conservación del parque y el Convenio de Washington del que Chile es parte, a la vez que la Ley de Bases del Medio Ambiente permite la realización de proyectos en Áreas Protegidas, con ciertos resguardos. Por esto último es que la Corte Suprema rechazó el recurso de protección presentado contra el proyecto, aunque se evidencia que no existe una única interpretación respecto a la intervención de las Áreas Protegidas, mostrando la existencia de normas contrapuestas¹².

11 Ver ficha del proyecto "Proyecto Integral de Desarrollo Minera Los Pelambres" en el Registro del Servicio de Evaluación Ambiental, en <http://seia.sea.gob.cl/busqueda/buscarProyecto.php>

12 Proyecto "Mini Centrales Hidroeléctricas de Pasada Palmar – Correntoso", *ibíd.*

2.5 Problemas de procedimiento en el sistema de aprobación ambiental de proyectos (SEIA)¹³

Uno de los puntos más relevantes dice relación con la participación ciudadana en el SEIA. Ciertamente que la participación ciudadana no es una causa de los conflictos, pero la poca atención dada a ella impide que las diferencias entre los actores sean detectadas y resueltas en una etapa temprana para que el conflicto no escale. En este ámbito, las instancias de participación que permite el sistema son insuficientes, y hasta 2010 la autoridad no tenía obligación de hacerse cargo de las observaciones¹⁴. Además, como indica el análisis de Reyes et al. (2011), el sistema se encuentra deslegitimado a los ojos de la ciudadanía y los grupos ambientalistas, por una generalizada percepción de que los mecanismos de aprobación de proyectos no contemplan su opinión y omiten referirse a ellos, dificultando que este instrumento constituya un real mecanismo de solución de controversias.

Otra falencia identificada es la falla del rol coordinador de la autoridad ambiental, específicamente de las ex Comisiones Regionales del Medio Ambiente (COREMAS) y la ex Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), en cuanto a su mandato de coordinar a los organismos públicos y analizar las observaciones formuladas por éstos. Esto ha llevado a que en determinados casos, como la mina a cielo abierto de la minera Otway en la Región de Magallanes, se desestimen las observaciones de otros servicios respecto de los efectos adversos que tendría este proyecto¹⁵. Se espera que el nuevo Servicio de Evaluación Ambiental tenga mayor capacidad de coordinación y una mirada sistémica, disminuyendo, aunque no necesariamente eliminando, las distintas visiones dentro del Estado respecto de un proyecto. Es interesante notar además que este punto refleja que la autoridad competente no es un ente totalmente imparcial, menos aún considerando que las COREMAS o las actuales Comisiones de Evaluación Ambiental son instancias esencialmente políticas. El gobierno nacional o los gobiernos regionales pueden también ser proponentes de proyectos, y en gran parte de los casos su neutralidad no está debidamente garantizada frente al proyecto en evaluación o desarrollo¹⁶.

13 En enero de 2010 se aprobó la Ley N° 20.417 que modificó sustancialmente la institucionalidad ambiental, y además incluyó algunas modificaciones al SEIA. Dicha reforma se encuentra en proceso de implementación, por lo que aún es temprano para conocer sus efectos, aunque se espera que varios de los elementos aquí presentados sean mejorados. El presente diagnóstico, por tanto, se refiere a las características del sistema hasta 2010.

14 Con la modificación incluida en la Ley N° 20.417 se estableció la obligación de responder a todas las observaciones presentadas y se incluyó además la posibilidad de participación ciudadana en las DIA. En la actualidad, el SEA se encuentra trabajando en el reglamento correspondiente, donde se plasmarán las modificaciones. Incluso se está contemplando la posibilidad de avanzar en maneras de generar instancias de diálogo entre las partes, más allá de lo establecido en el SEIA. Entrevista con el Director del Servicio, Ignacio Toro, 5 de mayo de 2011.

15 Expediente disponible en <http://seia.sea.gob.cl>. La coordinación intersectorial es uno de los elementos abordados en la reforma de 2010, por lo que este aspecto debiese mejorar con la nueva institucionalidad.

Nota N° 16 continúa en página siguiente ►►

2.6 Insuficiencia y limitaciones del sistema judicial: ausencia de protección jurídica y judicialización

En algunos conflictos relacionados con la instalación de un proyecto, en circunstancias que los interesados en que no se realice o se modifique consideran que tienen argumentos suficientes, se ha recurrido a la justicia para intentar revocar las decisiones del SEIA y otros organismos administrativos, en la fase I, o por incumplimiento de la Resolución de Calificación Ambiental (RCA) u otras normas en las demás fases. Del total de proyectos analizados, existen 9 judicializados cuyos casos han sido llevados a la consideración del Poder Judicial por organizaciones ciudadanas o individuos, con el fin de evitar la realización del proyecto pese a que éstos se encuentran aprobados por el SEIA¹⁷. A pesar de que en términos numéricos estas cifras representan un pequeño porcentaje del total, es relevante el análisis, ya que varios de estos casos son conflictos prolongados y emblemáticos¹⁸ y en cuanto permite dar cuenta de algunas de las limitantes del sistema judicial para abordar conflictos socioambientales.

Uno de los vehículos más utilizados para requerir el pronunciamiento de la justicia es el recurso de protección, instrumento que no ha sido útil como herramienta para resolver los conflictos, ya que su función es cautelar derechos fundamentales que han sido violados. En esta línea, muchos recursos aluden al derecho constitucional de vivir en un ambiente libre de contaminación o el derecho a la vida y la integridad física y psíquica, y son rechazados en cuanto existe poca o nula prueba de la afectación de estos derechos. Sin embargo, ello no significa que el desacuerdo y la conflictividad socioambiental desaparezcan¹⁹.

16 Otra causa relativa al funcionamiento del SEIA previo a la reforma que ha llevado a conflicto, es la discrecionalidad por parte del titular del proyecto para decidir el ingreso al SEIA a través de una Declaración (DIA) o un Estudio de Impacto Ambiental (EIA) o el dividir proyectos para presentarlos en dos estudios. Este grado de discrecionalidad se observa en el hecho de que en el período analizado hay al menos 5 casos registrados de DIA que fueron llevados a tribunales, porque se consideró que debían haber sido presentados como EIA. Sin embargo, con la reforma se aumentaron los controles respecto a la forma y contenido de los EIA, por lo que se espera este factor de conflicto desaparezca o pase a ser marginal.

17 Además, en el ámbito de la minería, se cuentan siete casos de Declaraciones de Impacto Ambiental judicializadas, 5 de ellas porque los interesados consideraron que el proyecto debiese haberse sometido a un EIA y no una DIA (la que, hasta la aprobación de la Ley N° 20.417, no permitía participación ciudadana).

18 En esta línea se puede mencionar los casos de las centrales termoeléctricas Campiche en la V Región, y Castilla en la III, o el proyecto minero Pascua Lama, conflictos prolongados y de gran connotación pública.

19 Por otra parte, hay que tener presente la evolución que sobre esta materia se está produciendo en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. En efecto, ante la Comisión Interamericana se encuentra pendiente la denuncia contra Perú presentada a favor de la comunidad de habitantes de La Oroya, en que específicamente se está alegando que el daño ambiental causado en esa localidad viola la Convención Interamericana de Derechos Humanos, en lo que se refiere al derecho a la salud, a la vida y a la integridad personal de los habitantes de esa región. La aceptación de esta denuncia significaría la primera vez en que un caso de este tipo favoreciera a una comunidad no indígena (Spieler, 2010).

Además, los tribunales han evitado pronunciarse sobre el fondo de los conflictos, estimando que, siendo la COREMA o la CONAMA el órgano competente para hacer la evaluación ambiental, sus actuaciones serían necesariamente acotadas a la ley y razonables, estableciéndose así una presunción tácita de legalidad en sus evaluaciones. Las cortes han argumentado también que para revertir una decisión técnica se requiere realizar un juicio de nulidad de derecho público, los que son de largo aliento y, por tanto, con altos costos para las partes. Por lo demás, estos juicios no paralizan la ejecución de un proyecto con RCA positiva, por lo que podría darse el caso de que un tribunal fallara a favor de los solicitantes de la nulidad, pero igualmente se hubiese desarrollado parte del proyecto, produciendo los efectos que las reclamaciones buscaban evitar. Así, el ámbito judicial no presenta un espacio adecuado para abordar muchas de las causas de conflictos *socioambientales* y, a pesar de que ciertamente cumple un rol irremplazable, no parece conveniente que sea el único medio para la resolución de ellos²⁰.

Del análisis de estas causas y características del conflicto *socioambiental* en Chile, las que pueden combinarse de diversa forma en los distintos conflictos, se observa que éstos son complejos y que se presentan en múltiples formatos. A esta complejidad se suman los efectos sociales y económicos de los proyectos en materia de empleo, actividades económicas de la localidad, entre otras, que denotan la importancia de buscar mecanismos para disminuir los niveles de conflictividad socioambiental en el país.

3. Justificación de la propuesta

A partir del diagnóstico presentado, es posible apreciar que los conflictos *socioambientales* constituyen una realidad compleja, donde los mecanismos administrativos, legislativos y judiciales existentes, son en parte insuficientes e incluso, en algunos casos, inadecuados para lograr el encausamiento y resolución de ellos. Sin embargo, y pese a que las modificaciones recientemente introducidas a la institucionalidad ambiental pueden contribuir a encauzar mejor determinados procesos, el conflicto como realidad nunca desaparecerá del todo, ya que forma parte natural del desarrollo de personas y sociedades.

En este sentido es útil pensar en una alternativa, de carácter subsidiario, que permita la utilización de mecanismos adecuados para la gestión de la conflictividad *socioambiental*, que logren abordar los particulares matices presentes en esta clase de controversias, contribuyendo así a la mitigación de sus consecuencias más perniciosas²¹, así como a evitar pugnas en escalada o

20 De todas formas, se espera que la puesta en marcha de los Tribunales Ambientales que se encuentran en tramitación resuelva al menos parte de este problema y mejore la calidad y profundidad de las soluciones que entrega el sistema judicial formal.

21 Crecientes costos monetarios y de tiempo generando, finalmente, un fuerte impacto social en las comunidades y la carencia de parámetros óptimos de certeza y seguridad en materia de inversión económica.

el constante resurgimiento de focos de disputa. Por tanto, es del interés de la totalidad de las partes involucradas en el conflicto el lograr una mejor convivencia a largo plazo a través de soluciones más participativas, consensuadas y estables.

Así, la presente propuesta de política pública reconoce que los conflictos *socioambientales* no van a desaparecer, en cuanto son parte intrínseca del desarrollo contemporáneo, y más bien busca, inspirada en la experiencia internacional, proponer mecanismos colaborativos o alternativos de resolución de conflictos que constituyan una respuesta a la necesidad de encontrar soluciones aceptables para las distintas partes en disputa, que disminuyan los costos del proceso, reduzcan la incertidumbre para inversionistas y comunidades, y mejoren la convivencia.

Propuesta

En esta sección se presenta la propuesta orientada a la implementación de mecanismos colaborativos para la resolución de conflictos *socioambientales* y su utilización dentro de una institucionalidad especialmente diseñada para albergarlos: un Consejo de Resolución Colaborativa de Conflictos Socioambientales. Los componentes de la propuesta son, en primer lugar, las características, estructura y competencia de la institución que se propone crear; la vinculación de esta institución con otras reparticiones del Estado así como con sus beneficiarios; una guía de procedimiento para la utilización de un mecanismo colaborativo de resolución de conflictos Mecanismos Colaborativos de Resolución de Conflictos (MCRC), y un análisis de los costos financieros y legales que la implementación de la propuesta implicaría.

La elaboración de la presente propuesta se nutre de dos fuentes principales, a saber, la experiencia internacional, para lo que se consideraron los casos de Australia, Canadá y Estados Unidos, y la discusión en talleres con expertos en la materia, tanto académicos, como de ONG, gobierno y empresas, además de una serie de entrevistas en profundidad²².

Una de las cuestiones fundamentales de la presente propuesta dice relación con el asentamiento de los MCRC dentro de la realidad institucional y administrativa chilena. Se busca que el procedimiento mismo sea lo más flexible posible para que los involucrados sean parte de su diseño. Por tanto, la institucionalidad que acoja y fomente estos mecanismos se torna un aspecto central.

²² Agradecemos las entrevistas concedidas por: Ximena Abogabir, Directora Ejecutiva Casa de la Paz; Juan Pablo Armisen, SEA; Andrés Correa, Eluchans y Cia. Abogados; Jaime Lira, Superintendente de Medio Ambiente; Carlos Rungruansakor, Ministerio de Medio Ambiente; Juan Pablo Schaeffer, Gerente General de Asuntos Corporativos y Sustentabilidad CODELCO; Ignacio Toro, Director Ejecutivo SEA.

Al momento de analizar y diseñar la institucionalidad que se plantea a continuación, se barajaron un conjunto de seis alternativas de asentamiento institucional de los MCRC: la creación de una institución privada académico-profesional, la generación de un organismo público y autónomo, la posibilidad de que cada Servicio o Ministerio cuente con herramientas propias para la resolución de los conflictos *socioambientales* bajo su competencia, la creación de una unidad de resolución colaborativa de conflictos dentro del Ministerio de Medio Ambiente, la introducción de procedimientos colaborativos en el marco de los instrumentos de gestión relevantes, particularmente el SEIA y, finalmente, como una etapa propia del procedimiento judicial ambiental. Estas alternativas, junto a sus ventajas y desventajas, se pueden apreciar en el Anexo 1.

Estas distintas alternativas no son excluyentes; la experiencia internacional da cuenta de la coexistencia de estos mecanismos. Al respecto, el caso estadounidense es ilustrador, ya que en ese país existe una institución pública autónoma que presta servicios de resolución de conflictos (U.S. *Institute for Environmental Conflict Resolution*) y que convive con los diversos sistemas de solución alternativa de conflictos ambientales bajo la gestión de cada agencia del gobierno federal, así como con el sistema judicial, el cual también utiliza mecanismos alternativos propios de resolución de conflictos ambientales. Existen también organizaciones privadas que prestan servicios de mediación y conciliación.

Para esta propuesta se ha privilegiado la alternativa de un organismo público y autónomo en cuanto se estima cumple de mejor manera con criterios básicos que la institución debe cumplir, que son la independencia y neutralidad respecto de otras reparticiones públicas, elemento fundamental para la legitimidad del organismo; capacidad para actuar en cualquier etapa de los proyectos, y el contar con fondos públicos para cubrir al menos parte de los gastos y poder financiar, directa o indirectamente, la participación de pequeñas comunidades sin recursos para ello.

Este organismo, sin embargo, no puede actuar sin la colaboración de las reparticiones con competencia ambiental existentes ya que no se justifica —en base al actual número de conflictos socioambientales— crear una institución de gran tamaño para cubrir la necesaria presencia territorial. A nivel gubernamental se prevé que el Consejo, en varias de sus tareas, deberá coordinarse con el Ministerio del Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental, la Superintendencia de Medio Ambiente y los tribunales ambientales, en modos que serán explicitados a lo largo de la propuesta. Su rol, por tanto, sería subsidiario y de colaborar, asesorar y capacitar a los funcionarios que trabajan en terreno en las regiones y que son fuente directa de información respecto a las características de los conflictos, así como de realizar actividades de coordinación y facilitación en general.

1. Características, misión y funciones del Consejo

Se propone la creación de este Consejo como una corporación autónoma de derecho público o un servicio público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Su domicilio será la ciudad de Santiago, sin perjuicio de los domicilios que pueda establecer en otros puntos del país.

La misión del Consejo será promover y contribuir al desarrollo de mecanismos colaborativos de resolución de conflictos *socioambientales*, que ayuden a las partes en el manejo y eventual solución (transformación) de conflictos que, por su alto nivel de conflictividad –potencial o manifiesto–, pongan en peligro el normal desarrollo de la convivencia en las comunidades afectadas.

Sus objetivos serán:

- a) Promover la resolución colaborativa de conflictos *socioambientales* y difundir las ventajas de estos mecanismos.
- b) Evaluar conflictos *socioambientales* potenciales y/o manifiestos, y proponer cursos de acción para su manejo y transformación.
- c) Fomentar y facilitar el uso de MCRC para la solución de conflictos *socioambientales*, proveyendo a las partes de acompañamiento durante todo el proceso, lo que incluye un análisis de factibilidad, diálogo inicial con los involucrados, ayuda en la selección del tercero independiente, garantizar el procedimiento usado, y validar y seguir el acuerdo logrado en el tiempo.
- d) Generar, procesar y difundir información en materia de conflictos *socioambientales*, considerando su evolución, causas, desarrollo y resultado.
- e) Apoyar la generación de competencias en materia de resolución alternativa de conflictos en actores relevantes (empresas, comunidades, administración del Estado), a través de programas de capacitación y educación.

1.1 Estructura y funciones

El Consejo se estructurará en base a un Consejo Directivo, la Dirección Ejecutiva y tres direcciones encargadas de las funciones estratégicas de la institución: capacitación y educación; seguimiento, estudios y estadísticas, y mediación y conflicto.

Como instancia superior, el Consejo Directivo será un cuerpo colegiado compuesto de 5 miembros designados por el Presidente de la República previo acuerdo del Senado, acuerdo que debe ser adoptado por dos tercios de sus miembros en ejercicio. Durarán 6 años en su cargo, siendo elegidos por

parcialidades. Los Consejeros deberán ser profesionales con formación o experiencia comprobada en resolución alternativa de conflictos y/o en materias ambientales y sociales, debiendo ser 3 de ellos abogados y 2 del ámbito de las ciencias sociales. El cargo será incompatible con otros cargos públicos.

Al Consejo Directivo le corresponderán las decisiones estratégicas de la institución a ser implementadas por las divisiones especializadas.

a. Educación y capacitación

En materia de educación y capacitación, le corresponderá fijar políticas para la difusión y educación en resolución colaborativa de conflictos *socioambientales* y aprobar programas de capacitación interna (de los funcionarios del Consejo) y externa. La capacitación externa deberá orientarse, por una parte, a los terceros neutrales en materia de técnicas de mediación y conocimiento de temas recurrentes de disputas en conflictos *socioambientales* y, por otra, a los usuarios del sistema. El rol del Consejo en esta área será subsidiario, complementando y coordinando diversas acciones existentes en la materia.

Un primer usuario sería la sociedad civil, en particular comunidades que desarrollan actividades dependientes de recursos naturales y que son las principales afectadas por los distintos proyectos de inversión. En este caso, las actividades de educación y capacitación deben orientarse a generar y fortalecer capacidades y la organización de las comunidades con el fin de disminuir desigualdades entre las partes, y que puedan hablar un lenguaje común con empresas y reparticiones públicas. Además, se deben dar a conocer los beneficios de los mecanismos colaborativos, el rol del Consejo y la importancia de los distintos elementos del procedimiento, como el respeto a la confidencialidad, a los acuerdos alcanzados, entre otros. En esta tarea, como se menciona más adelante, deberá colaborar con el Ministerio de Medio Ambiente.

Un segundo sujeto de las actividades de capacitación deberán ser las empresas de aquellos rubros cuyas actividades se basan en la utilización de recursos naturales: minería, energía, pesca, silvicultura, entre otros. En este caso, la capacitación deberá orientarse a dar a conocer los beneficios de los mecanismos colaborativos y sus características, por una parte y, por otra, al desarrollo de sistemas de alerta temprana para que tengan instrumentos con los que detectar a tiempo los conflictos y poder solicitar la acción del Consejo.

En tercer lugar, los funcionarios de los órganos públicos relacionados (SEA, Superintendencia del Medio Ambiente, Tribunales Ambientales, Ministerios de Medio Ambiente y Energía, entre otros), al igual en que el caso anterior, deberán recibir capacitación orientada a dar a conocer los beneficios de los mecanismos colaborativos y el desarrollo de sistemas de alerta temprana para poder recurrir al Consejo en el momento oportuno.

b. Seguimiento, estudios y estadísticas

Una segunda área estratégica del Consejo es la relativa a la recopilación y producción de información relevante en materia de conflictos *socioambientales*.

En materia de seguimiento, esta institución tendrá un rol subsidiario, recopilando y analizando la información que puedan entregar empresas, comunidades, SEA, Superintendencia, Tribunales Ambientales, municipios y otros actores relevantes que tienen o debiesen desarrollar sistemas de seguimiento. En base a esta información es que el Consejo deberá elaborar y difundir boletines periódicos con análisis de conflictividad *socioambiental* identificando materia, evolución anual, ubicación, entre otras variables relevantes. Sobre este instrumento es que el Consejo evaluará la realización de MCRC.

Adicionalmente, se deberá elaborar un informe anual sobre la acción del Consejo, la utilización de MCRC y sus resultados, información sobre el proceso de implementación y seguimiento de los acuerdos, informe que deberá ser aprobado por el Consejo Directivo.

Además del informe anual, esta información deberá estar públicamente disponible y actualizada en el sitio web en la forma de estadísticas sobre conflictos *socioambientales* y la acción del Consejo.

Toda esta información, así como su análisis, permitirá recopilar antecedentes que además de los procedimientos específicos, podría constituir un insumo para la toma de decisiones respecto de políticas públicas más amplias sobre conflictividad ambiental. Esto, particularmente respecto de las causas más estructurantes de los conflictos, que superan las posibilidades de mecanismos colaborativos y dicen relación con el marco regulatorio.

c. Mediación y conflicto

Esta área dice relación con la utilización de los mecanismos de resolución de conflictos propiamente tal, así como con la mantención de un Registro de Mediadores. Para estar inscrito en el registro, se requerirá título profesional de una carrera de al menos 8 semestres otorgado por una institución de educación superior del Estado o reconocida por éste, 5 años de experiencia laboral, poseer un título o diploma de especialización en materias de mediación, no haber sido condenado u objeto de investigación por delitos que merezcan pena aflictiva y contar con una oficina que permita las condiciones para el desarrollo del procedimiento (al menos una sala de reuniones, una sala de espera y un baño para los usuarios), debiendo el Consejo velar por el cumplimiento de estos requisitos para el ingreso al registro así como para que no se pierda ninguno de ellos.

En cuanto al procedimiento, en primer lugar, al Consejo Directivo le corresponde decidir sobre la factibilidad de utilizar MCRC según las caracte-

rísticas del conflicto y de las partes, aceptando o rechazando las solicitudes de terceros, así como proponiendo recurrir a ellos cuando no exista solicitud. Esta decisión se basará en los boletines de conflictividad.

Luego, los profesionales de esta área deberán asesorar el desarrollo del MCRC, explicando las características básicas del procedimiento a los participantes y asegurando su participación a través de la firma de un “convenio de mediación”, acuerdo escrito por el cual las partes convienen someter su diferendo a la mediación, pactando las reglas básicas bajo las cuales se desarrollará dicho proceso (plazos, medios de notificación, etc.); asistiendo también en la selección del tercero neutral, velando porque no se negocie respecto de bienes jurídicos no disponibles y se respeten las condiciones básicas de los procesos. En esta etapa, el Consejo Directivo deberá atender reclamos o quejas de participantes en MCRC respecto al desarrollo inadecuado de los mismos, teniendo un rol de garante.

En caso de que se alcance un acuerdo, el Consejo Directivo deberá validar, velando porque el procedimiento se haya desarrollado de forma adecuada, los acuerdos no versen sobre lo no disponible por privados y se haya constituido un Comité Garante con representantes de las partes (empresas, comunidades y reparticiones públicas), que no hayan participado directamente en la negociación pero puedan informar sobre su cumplimiento.

Finalmente, se deberá realizar seguimiento al cumplimiento de los acuerdos, información que se incluirá en el reporte anual. En caso de incumplimiento o el surgimiento de nuevas diferencias, el Consejo será una instancia de reclamación y propiciará que las partes vuelvan a entablar mecanismos de diálogo, idealmente con el mismo tercero neutral.

d. Organigrama

En base a las funciones antes descritas y considerando las áreas estratégicas de acción, se propone que la estructura orgánica de la institución sea con el Consejo a la cabeza; una dirección ejecutiva, que se haga cargo también de finanzas y comunicaciones, y bajo ésta, tres divisiones: División de educación y capacitación, División de seguimiento, estudios y estadísticas; y División de mediación y conflicto.

2. Vinculación del Consejo con otras reparticiones de la administración del Estado y principales beneficiarios

2.1 Servicio de Evaluación Ambiental

El SEA es un actor clave en el desarrollo de los MCRC, pues en la etapa de evaluación se manifiestan gran cantidad de conflictos *socioambientales*. Por tanto, su relación con el Consejo propuesto es clave y se expresa a través de distintos ámbitos de colaboración.

Una primera relación entre ambos actores se orienta a la identificación y caracterización de los conflictos ambientales. Con este fin es que el SEA elabora un informe trimestral de conflictividad, el que servirá de insumo al propuesto por el Consejo para el monitoreo y evaluación de estos conflictos.

Una segunda área de colaboración entre ambos es el fomento a la actuación temprana del Consejo. Con este fin es que los funcionarios del SEA deberán ser capacitados para conocer sobre los beneficios de estos mecanismos, y poder detectar de manera temprana los conflictos susceptibles de pasar por un proceso de MCRC durante el período de evaluación en el SEIA. Se prevé que el Consejo pueda actuar prioritariamente frente a las siguientes condiciones:

- Conflictos asociados a proyectos de gran tamaño y/o impacto (grandes montos de inversión o que afectan a varias regiones, entre otros factores).
- Proyectos que presenten niveles potencialmente altos de conflictividad.
- Proyectos en que alguna repartición del Estado o de sus empresas esté involucrado como inversor.

Además, para que un MCRC se concrete, el procedimiento de evaluación debe permitirlo. De una evaluación de los distintos tipos de procedimientos, se estima que en aquellos que contemplan participación ciudadana y que permiten el congelamiento de los plazos de evaluación, permiten la utilización de MCRC. Estos procedimientos son los Estudios de Impacto Ambiental normal y urgente, y las Declaración de Impacto Ambiental con cargas ambientales²³.

Finalmente, una tercera forma de relación sería la de entrega de información sobre actores y temas en disputa, así como información técnica que el SEA haya recogido en el proceso de evaluación, ya que muchas veces sus funcionarios regionales tienen un amplio conocimiento de los proyectos y conflictos asociados. Esta relación de coordinación se puede dar ya sea durante la realización del MCRC en el marco del SEIA, o fuera del sistema en el caso que involucre a proyectos que post obtención de la RCA inician un proceso de solución colaborativa de conflictos bajo la tutela del Consejo.

²³ Con las modificaciones realizadas mediante la Ley N° 20.417, aumentó la cantidad de procedimientos de evaluación, ya que se introdujeron diversas especificaciones o condiciones que pueden cumplir los EIA o DIA y que implican un procedimiento diferenciado. En concreto, con la pronta entrada en vigencia del nuevo reglamento, se pueden distinguir 8 procedimientos: 1) EIA (plazo de 180 días para evaluación), 2) EIA urgente para atender necesidades impostergables (plazo 90 días), 3) DIA (90 días), 4) DIA con certificación de conformidad por parte de una entidad certificadora externa (30 días), 5) DIA con cargas ambientales, esto es, beneficios sociales y externalidades ambientales negativas para comunidades próximas (plazo 90 días), 6) DIA con cargas ambientales y certificación de conformidad (30 días), 7) DIA con certificación para empresas de menor tamaño en áreas reguladas por instrumentos de planificación territorial (10 días), y 8) DIA con certificación para empresas de menor tamaño en áreas no reguladas por instrumentos de planificación territorial (30 días). Sólo 3 de estos permitirían la utilización de MCRC.

2.2 Comité de Ministros

El Comité de Ministros es el encargado de resolver respecto a los recursos de reclamación que se presenten por proyectos que ya han obtenido su Resolución de Calificación Ambiental tras la evaluación en el SEIA (Artículos 20, 29 y 30 bis de la Ley N° 19.300)²⁴.

Se considera que en este proceso existe espacio para la actuación del Consejo y la utilización de MRCR, en caso de que sea solicitado por el Comité de Ministros. En este escenario, se plantea que el Consejo pueda instaurar un proceso de diálogo entre las partes, para llegar con una propuesta al Comité de Ministros y que esta instancia decida en base a la propuesta del Consejo.

Con este fin, debe existir un canal de comunicación entre el Comité y el Consejo, y la disposición por parte del primero de permitir la acción del segundo antes de resolver sobre los recursos presentados.

2.3 Ministerio de Medio Ambiente

Con el Ministerio de Medio Ambiente, la relación que se prevé como más fructífera dice relación con la función de educación y difusión de las ventajas y características de los MRCR, con el objeto de fomentar la acción temprana del Consejo.

En este ámbito, se identifica una alianza estratégica con el Departamento de Gestión Ambiental Local del Ministerio, el cual, a través de su programa de Certificación Municipal, trabaja generando capacidades en las comunidades locales, fomentando la participación y creando comités ambientales comunales para apoyar y supervisar el avance de la estrategia comunal. Todas estas labores se condicen plenamente con la tarea de educación y difusión del Consejo, por lo que se plantea colaborar con este Departamento del Ministerio para educar e informar a nivel local sobre los mecanismos colaborativos.

Asimismo, resulta factible la intervención del Consejo en el proceso de elaboración, evaluación y aprobación de Planes y Políticas de carácter normativo general, así como sus modificaciones sustanciales en los términos del artículo 7 bis de la Ley N° 19.300, particularmente teniendo en consideración que la aprobación de planes regionales de ordenamiento territorial, planes reguladores intercomunales, planes reguladores comunales, planes seccionales y planes de desarrollo urbano debe ser sometida a un proceso de consulta pública. En esta materia, el Consejo tendría un rol consultivo y en la capacitación de los actores más que en el desarrollo de MRCR.

²⁴ Este Comité de Ministros está integrado por el Ministro de Medio Ambiente, quien lo preside; de Salud; de Economía, Fomento y Turismo; de Agricultura; de Energía y de Minería.

2.4 Superintendencia de Medio Ambiente

Con la Superintendencia de Medio Ambiente se identifica una potencial colaboración en el monitorio de conflictos *socioambientales*, ya que en cumplimiento de su misión, la Superintendencia se encuentra desarrollando un sistema de denuncias ciudadanas con el fin de acoger quejas por potenciales incumplimientos ambientales. En esta área se prevé que la Superintendencia cree y acumule conocimiento e información sobre los temas en conflicto, así como la ubicación de los mismos, información que sería de gran utilidad para el buen desarrollo de una de las principales funciones del Consejo: identificar potenciales conflictos y sus características.

Así también, se estima que de los casos que sean conocidos por la Superintendencia, los que no constituyan faltas o queden fuera de los instrumentos de gestión ambiental que esta institución fiscaliza, y en los que efectivamente se observa un conflicto, existiría espacio para la actuación del Consejo, lo que nuevamente abriría una puerta de colaboración entre ambas instituciones.

Adicionalmente, se propone que el Consejo pueda actuar respecto de aquellos hechos, actos u omisiones de competencia de la Superintendencia que constituyan infracciones leves (Artículo 36 N° 3 Ley N° 20.417), como una alternativa a la potestad sancionadora que corresponde a dicha entidad fiscalizadora, en cuanto se estima que una solución colaborativa puede ser más efectiva que las sanciones que puede imponer la Superintendencia en estos casos²⁵. Esto, siempre que exista una parte denunciante distinta de la Superintendencia que pueda participar en el procedimiento –principalmente comunidades afectadas–. En este caso la falta se borraría, como ocurre con los acuerdos reparatorios o juicios abreviados en materia penal.

2.5 Tribunales Ambientales

Los tribunales ambientales, cuya creación se encuentra en trámite en el Congreso, tendrán entre sus principales competencias conocer de las demandas para obtener la reparación del medio ambiente dañado, reclamaciones a resoluciones de la Superintendencia de Medio Ambiente y de las demás reclamaciones que disponga la ley.

En lo que respecta a los MCRC, el proyecto de ley incluye la posibilidad de llamar a las partes a conciliación según el criterio de los jueces ambientales. Ahora bien, se estima pertinente además la promoción de una etapa de mediación obligatoria anterior al inicio del procedimiento judicial ambiental propiamente tal –siempre y cuando no hayan existido intentos previos de me-

²⁵ Las infracciones leves pueden ser sancionadas desde una amonestación hasta con 1.000 UTM, dependiendo de una serie de criterios, como conducta anterior del infractor, número de personas cuya salud pudo verse afectada, entre otras (Artículo 40, Ley de la Superintendencia del Medio Ambiente).

diación respecto del mismo conflicto—, replicando los modelos de mediación obligatoria previa contemplados por la justicia formal para los procedimientos de familia y laboral en Chile, así como el modelo australiano de mediación insertado dentro del ámbito de los tribunales ambientales.

2.6 Municipios

El rol que pueden desempeñar los municipios en labores de coordinación y derivación de casos hacia el Consejo se vislumbra de primera importancia, por cuanto constituye, la mayoría de las veces, la cara visible del Estado frente a las comunidades locales, particularmente en zonas periféricas o rurales.

Este rol actuaría en un doble sentido, tanto desde el municipio hacia la comunidad y del municipio hacia el Consejo. Respecto a lo primero, en muchas oportunidades la ciudadanía se interioriza sobre la existencia de proyectos con impacto ambiental sometidos a DIA o EIA mediante la publicación que se hace de ellos en reparticiones u oficinas municipales, constituyendo —lejos de una mera formalidad— el medio real y efectivo a través del cual dichos proyectos se ponen en conocimiento del público general. El municipio desarrolla también labores de difusión entre las entidades susceptibles de participar del proceso de formulación de observaciones ciudadanas, tales como organizaciones comunitarias (juntas de vecinos, agrupaciones culturales y deportivas, entre otras), asociaciones gremiales, agrupaciones de trabajadores y las personas naturales directamente afectadas por el proyecto.

Respecto a su relación con el Consejo, este mismo rol de cercanía con la comunidad y conocimiento de los problemas en su territorio permite una detección temprana de los conflictos y su derivación al Consejo, siendo en este sentido un actor estratégico. Específicamente, los consejos ambientales-municipales y los comités ambientales-comunales, insertados dentro de los programas de Certificación Ambiental Municipal del Ministerio de Medio Ambiente, podrían contemplarse como una instancia para la recepción de reclamaciones ambientales formuladas por vecinos, para luego entregar esta información al Consejo.

Teniendo presente que el sistema de Certificación Ambiental Municipal contempla tres niveles de certificación (básico, intermedio y de excelencia), proponemos introducir como requisito para alcanzar niveles de certificación de excelencia la implementación de modelos de encauzamiento y derivación de la conflictividad *socioambiental* hacia el Consejo.

2.7 Empresas

Las empresas constituyen uno de los principales usuarios de los MCRC como proponentes de los proyectos de inversión que generan impactos *socioambientales*. Por esta razón, es necesaria una permanente relación con el Consejo, orientada particularmente a tres objetivos.

En primer lugar, se debe trabajar en conjunto en un sistema de alerta temprana de conflictos, pensando particularmente en la posibilidad de actuación antes del ingreso del proyecto al SEIA, etapa en que la empresa es la única que detenta la información clave respecto de la intención de iniciar un proyecto y de su diseño. Es justamente en esta etapa donde se ha identificado la mayor oportunidad de intervenir, de manera preventiva, en proyectos identificados como potencialmente conflictivos. Es por esto que el rol proactivo de las empresas en compartir información y solicitar la intervención temprana y preventiva del Consejo pudiera dar sus mayores frutos.

Una segunda área de relación con las empresas se orienta a fomentar que sus ejecutivos y otros trabajadores participen de actividades de capacitación orientadas al conocimiento de las características y beneficios de los MCRC, con acento en su utilización temprana.

En tercer lugar, el Consejo debe buscar la colaboración de las empresas en la constitución de los comités garantes de los acuerdos, que se formarán para proveer al Consejo de información sobre el cumplimiento de los acuerdos adoptados entre las partes.

2.8 Sociedad civil

La sociedad civil constituye el otro gran usuario de esta propuesta, entendiéndola como aquellas comunidades afectadas directa o indirectamente por un proyecto de inversión situado cercano a donde habitan y/o desarrollan sus actividades económicas, sociales y culturales. Igualmente, entran en esta categoría actores sociales no directamente afectados, pero con un interés general en el medio ambiente como bien público.

La actuación del Consejo con estas comunidades se orienta a informarlos y fortalecer sus capacidades de organización con el fin de que tengan mayores herramientas para participar en la búsqueda de acuerdos y que puedan solicitar acción al Consejo en una etapa temprana del conflicto. Para esto, como se mencionó, se ha identificado una asociación estratégica con el Departamento de Gestión Ambiental Local del Ministerio de Medio Ambiente. Además, se plantea crear un fondo concursable para el fortalecimiento de la sociedad civil, orientado específicamente a materias relativas a la resolución de conflictos, particularmente para aquellas comunas que aún no se encuentran en proceso de certificación ambiental.

Además, al igual que en el caso de las empresas, se debe buscar la colaboración de las comunidades en la conformación de los comités garantes de los acuerdos.

3. Guía de para la utilización de mecanismos colaborativos de resolución de conflictos

Para plantear una propuesta de mecanismo colaborativo de resolución de conflictos socioambientales, siguiendo el diagnóstico realizado y los comentarios de los expertos, se pensó en los componentes esenciales que el mecanismo debe tener y los desafíos que debe abordar, que aquí se presentan en forma de una guía de procedimiento (en el Anexo 2 se presenta un esquema de este procedimiento).

3.1 Inicio del procedimiento

a. Solicitud de inicio del proceso

Un procedimiento colaborativo guiado por el Consejo puede iniciarse por distintas vías, según la etapa del proyecto en que se desata el conflicto y las instituciones que intervienen en dicha etapa. En términos generales, el proceso puede activarse por iniciativa del Consejo o por solicitud de algún actor externo, en cuyo caso se debe realizar la evaluación de factibilidad que se detalla en el siguiente punto.

Entre los actores externos que pueden solicitar la acción del Consejo se encuentran las empresas, que tienen un rol privilegiado particularmente en la etapa del diseño; la sociedad civil y organismos de la administración del Estado que intervienen en cada etapa. Entre estos últimos, en la etapa de evaluación cabe un rol protagónico al SEA, a la Superintendencia en la fase de operación y a los tribunales ambientales en caso de incumplimiento de alguna norma. Además, pueden solicitar la acción del Consejo otros organismos sectoriales con competencia ambiental, municipios, así como reparticiones o empresas públicas en su calidad de inversoras y titulares de proyectos.

b. Evaluación de factibilidad

Toda solicitud debe pasar por el Consejo, a quien le corresponde evaluar la factibilidad de iniciar un procedimiento colaborativo, analizando cuestiones relativas a las partes, los temas en disputa y de proceso, evaluación que es caso a caso. En relación a las partes corresponde evaluar si los involucrados están dispuestos a participar y a aceptar las condiciones del proceso, y si el número de partes es manejable; en los temas se deben determinar si las materias en disputa están claramente identificadas o son identificables, y si es que los asuntos son efectivamente negociables en cuanto no consideren bienes jurídicos respecto de los cuales no se puede disponer; y en términos de procesos, cabe considerar si se han realizado o no otros intentos por resolver el conflicto, y si es que existe posibilidad de llevar a cabo la mediación o conciliación teniendo en cuenta los plazos de procedimientos externos (por ejemplo, los plazos del SEIA). Igualmente, se deben tener especiales consideraciones en caso de que existan comunidades indígenas involucradas, res-

petando las normas especiales que apliquen, como por ejemplo, el Convenio 169 de la OIT.

La participación en un procedimiento colaborativo debe ser voluntaria en todas sus etapas –con excepción de aquellos procedimientos que se desarrollen en el ámbito de la justicia ambiental–, para crear la necesaria confianza entre las partes y el respeto a los acuerdos. Esto implica que alguno o todos los participantes pueden retirarse durante el proceso.

De no ser factible la utilización del mecanismo o no existir voluntad de las partes a participar, el conflicto deberá seguir los causes normativos vigentes.

Una vez determinada la factibilidad de realizar un proceso de esta naturaleza, se requiere la firma de un “acuerdo de procedimiento” que establezca las condiciones básicas del procedimiento a ser utilizado entre las partes: voluntariedad y posibilidad de retirarse en cualquier momento, posibilidad de solicitar asistencia al Consejo si se estima que el procedimiento no se está llevando a cabo adecuadamente, voluntad de dialogar para alcanzar un acuerdo, intención de hacer cumplir el acuerdo si éste se alcanza, entre otros temas.

c. Selección del tercero neutral

Para iniciar el procedimiento, el primer paso es la elección del tercero neutral. Para esto, el Consejo trabajará con las partes en el perfil requerido. Entre otros factores, se considerarán el tema en disputa y si se requiere un experto en el área, competencias más amplias, formación, entre otras características que deben ser consensuadas entre las partes.

El tercero neutral será externo y se seleccionará de un registro público gestionado y aprobado por el Consejo, que exigirá una serie de requisitos a los mediadores para ingresar en él y certificarse por parte del Consejo. Estos profesionales deberán estar sujetos a ciertas obligaciones, restricciones, inhabilidades e incompatibilidades, al mismo tiempo que a ciertas exigencias de transparencia respecto de sus actividades, patrimonio y vinculaciones, que permitan garantizar su idoneidad e independencia. Este cuerpo de profesionales debería estar sujeto a la supervigilancia y fiscalización del ente autónomo que se propone crear, al que corresponderá acreditar el cumplimiento de las competencias y condiciones exigidas.

Entre los factores a considerar en la selección del tercero neutral, se encuentra: a) que sea “local” (estudios, residencia o trabajo en la zona) o no, b) experiencia previa en la gestión de procesos de mediación en los cuales se verificaron aspectos sustantivos similares, c) experiencia previa en la conducción de procesos con similares características accidentales o insertados en un contexto análogo (tamaño, complejidad, alta visibilidad pública, judicializa-

ción), d) formación profesional o capacitación en alguna de las materias específicas sobre las que incide el conflicto, e) áreas de interés o campos hacia los cuales se ha enfocado la labor del mediador, f) particular estilo o forma de enfrentar el conflicto (adopta una aproximación evaluativa, facilitadora o directiva), así como sus características como mediador (utilización de un lenguaje imparcial y un tono colaborativo, empleo de protocolos flexibles e informales), y especial reputación entre las partes en disputa en cuanto a su competencia o neutralidad, g) manejo de las diferencias culturales que puede presentar el conflicto (étnicas, sociales, urbanas, profesionales), h) materias o actores frente a las cuales el mediador podría presentar un conflicto de interés, i) costos logísticos y pecuniarios (honorarios, gastos de desplazamiento) (Ministerio del Medio Ambiente Ontario, 2007).

En caso de conflictos de alta complejidad y en que el diálogo y la negociación se vean dificultados, se debe analizar la posibilidad de formar duplas o equipos de mediadores, incorporando además de un tercero neutral profesional, a alguien que tenga respetabilidad moral para las partes. Esto siempre tras una evaluación del conflicto en particular, dependiendo de sus características.

d. Costos del procedimiento

El financiamiento de los MCRC debe ser público. Así, los costos del tercero neutral, como la asesoría letrada para las comunidades afectadas, debe ser asumido por el Estado a través del Consejo. Esto, para garantizar la imparcialidad del proceso y puesto que, en conflictos de esta naturaleza, no sólo se enfrentan intereses privados, sino que cuando existen efectos sobre el medio ambiente, estos impactan a la sociedad en su conjunto ya que se está hablando de un bien público, protegido por la Constitución.

El presupuesto del Consejo, a su vez, se compondrá de recursos asignados anualmente en la Ley de Presupuesto, además de donaciones que pudiera eventualmente recibir y de financiamiento del sector privado –específicamente de los gremios que agrupan a empresas– por los servicios de capacitación en herramientas de resolución de conflictos que se presten. De esta manera, se busca evitar el pago directo de la empresa usuaria del MRCR, preservando así la credibilidad del Consejo²⁶.

En caso de que un procedimiento presente costos adicionales, éstos deberán ser igualmente financiados por el Consejo, analizando su pertinencia y procedencia, caso a caso.

²⁶ Esta forma posible de financiamiento ha sido sugerida en las entrevistas, especialmente por Juan Pablo Schaeffer.

3.2 Desarrollo del procedimiento

a. Identificación de quienes se sentarán en la mesa de diálogo

Además de las partes que dieron inicio al mecanismo y firmaron el protocolo de acuerdo, al comienzo del procedimiento se requiere determinar si existen otros actores relevantes que deban de participar en el mismo. Para esto debe existir un sistema amplio de participación inicial, en el formato de talleres o audiencias abiertas, en que todos los interesados tengan la posibilidad de hacer ver sus puntos de vista y pedir ser incluidos en el proceso de mediación establecido. La experiencia internacional en la materia muestra la importancia de no definir de antemano quiénes se sentarán a la mesa, sino que consultar a los mismos interesados quiénes debieran ser parte del proceso, el que debiera incluir a todas las partes involucradas, especialmente a las susceptibles de hacer fracasar un acuerdo²⁷.

Si bien es necesario establecer mecanismos de limitación para que el sistema no sea usado como manera de prolongar indefinidamente una situación, como instrumento de competencia desleal entre empresas o como medio de promoción de objetivos políticos de diversa naturaleza, ellos no deben ser de tal naturaleza que desincentiven a participar a los verdaderamente interesados por cuestiones meramente formales. En efecto, la gran ventaja de estos mecanismos es su adaptabilidad y efectividad para encontrar soluciones que permitan garantizar relaciones de largo plazo entre partes afectadas. Por esto mismo, los límites que se establezcan deben tener por objeto evitar un uso torcido del instrumento, pero no impedir que los actores realmente interesados puedan participar.

En el caso de actores colectivos afectados, la determinación de sus representantes debiesen realizarla los integrantes de esa comunidad, lo que no excluye la asesoría del Consejo en temas relativos a organización comunitaria y liderazgo.

En caso de que existan comunidades indígenas afectadas por un proyecto, sin dejar de lado la necesaria evaluación de factibilidad, se deben realizar los mayores esfuerzos para concretar la realización de un MCRC, en cuanto esta instancia puede dar cumplimiento al Convenio 169 de la OIT sobre Protección de Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, particularmente en lo relativo a la participación en la utilización, administración y conservación de recursos naturales. La jurisprudencia interamericana da

²⁷ Esta es la visión del experto David Plumb del Consensus Building Institute, expresada en la Conferencia “Diálogo, Colaboración, y Resolución de Conflictos entre Comunidades, Empresa y Gobierno”, organizada por la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales y realizada el 1 de abril de 2011.

cuenta de que el cumplimiento de este punto del Convenio debe ser resuelto de mejor manera por los Estados, siendo esta una oportunidad para ello²⁸.

b. Reglamentación y plazos

Las modalidades de desarrollo concreto de los mecanismos alternativos deben ser definidas por consenso entre las partes, sin perjuicio de que el Consejo, con el carácter de subsidiario, ofrezca un proceso reglamentado como simple alternativa. Sin perjuicio de lo anterior, parece razonable en todo caso establecer plazos, siempre acordados en el marco del procedimiento general de la mediación, con el consentimiento de las partes y el mediador. Estos plazos serán manejados dentro del proceso del mismo, y sólo serán modificados si el mediador, quien está a cargo del buen desarrollo del proceso, lo estima conveniente. Ello tiene por objeto evitar que alguno de los intervinientes utilice este instrumento con objetivos diversos, prolongando innecesaria e inútilmente esta instancia con otros fines.

De no cumplirse con los acuerdos de procedimiento, incluidos los plazos acordados, se declarará fracasado el proceso.

c. Confidencialidad/publicidad de la información

La información entregada durante el desarrollo del proceso –no así de los resultados– debe ser confidencial para generar confianza entre las partes, y pública respecto del acuerdo al que se ha llegado, sin entregar detalles de la discusión. Para garantizar esa confidencialidad es necesario establecer la reserva de todos los antecedentes, así como de toda otra información obtenida o usada durante el proceso, en particular las que se refieren a aspectos técnicos o financieros, a procesos y sistemas productivos o cualquier otro sujeto a propiedad industrial o de carácter reservado. La violación de esta confidencialidad debiera ser sancionada en conformidad al artículo 247 del Código Penal.

Adicionalmente, en orden a reforzar con mayor intensidad este carácter confidencial, resulta imprescindible restar toda validez a las pruebas obtenidas mediante violación de confidencialidad, revistiendo el carácter

28 Al respecto, podemos mencionar cuatro fallos pronunciados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sobre el tópico en cuestión: Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua; Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay; Comunidad Yakye Axa vs. Paraguay; y Pueblo Saramaka vs. Surinam. En las referidas causas, los respectivos gobiernos estatales concedieron autorización para el desarrollo de proyectos extractivos en territorios considerados indígenas sin consultar previamente a las comunidades nativas, desconociendo la propiedad colectiva de los territorios, sin observar las medidas especiales requeridas conforme al derecho internacional de los derechos humanos. Más aún, CIDH ha adoptado en sus últimos fallos un estándar de derecho al consentimiento, señalando que “cuando proyectos de desarrollo o inversión a gran escala pudieran afectar la integridad de las tierras y recursos naturales del pueblo indígena, el Estado tiene el deber no sólo de consultar, sino también de obtener su libre consentimiento informado previo de acuerdo con sus costumbres y tradiciones” (fallo Pueblo Saramaka vs. Surinam, 2008, en <http://www.cidh.oas.org/Default.htm>).

de prueba ilícita, la que, por consiguiente, no podrá ser considerada en un eventual juicio.

Fuera de estas sanciones, el quiebre de la confidencialidad conllevaría una sanción “moral” y el descrédito del actor en cuestión por conducir al fracaso del proceso, ya que la violación de este principio implica el fin del proceso y la ruptura de la confianza.

d. Rol de garante y resguardo de respeto a ciertas condiciones

Durante el desarrollo del MCRC, a pesar de que no interviene directamente en el mismo, al Consejo le corresponde un rol de garante. Este rol implica la evaluación del procedimiento si alguna de las partes estima que no se están respetando las condiciones iniciales acordadas, o que la tercera parte no está cumpliendo su rol, cautelando especialmente porque la parte más débil no se sienta en condiciones desaventajadas durante el procedimiento. Igualmente, al Consejo corresponde velar porque en caso de alcanzarse un acuerdo, éste entregue los suficientes resguardos de manera de que no se vean afectados bienes jurídicos no disponibles, evitando que se produzca un acuerdo entre privados que pueda tener impacto negativo en los recursos naturales sin las adecuadas compensaciones o violando la ley.

e. Fin del procedimiento e informe

En caso de ser exitoso, el proceso finaliza cuando las partes logran alcanzar un acuerdo satisfactorio para ambos. Este acuerdo puede ser parcial, en caso de que se logre acuerdo sólo en referencia a algunos de los temas que originaron el conflicto, o total.

En caso de que no se alcance el acuerdo, el procedimiento puede finalizar por decisión unilateral de una de las partes, por acuerdo de los participantes, o por recomendación de la tercera parte si se estima que la prolongación del procedimiento no va a llevar a acuerdos. En este caso, igualmente se debe dejar constancia de los disensos.

En todos estos casos –acuerdo total, parcial, o no acuerdo–, el tercero neutral debe producir un informe con los aspectos centrales del desarrollo del procedimiento, los participantes y los resultados obtenidos. El Consejo dará debida publicidad a este informe.

3.3 Resultado del procedimiento

a. Visado del acuerdo

Si las partes logran alcanzar un acuerdo, éste debe ser visado por el Consejo, velando porque los acuerdos no afecten bienes jurídicos no disponibles y que se hayan respetado las reglas del procedimiento.

Una segunda parte fundamental de este proceso es la constitución de un Comité Garante del cumplimiento del acuerdo, constituido por representantes de las partes del acuerdo, pero distintos de los que participaron en el proceso de mediación mismo. Este último punto es fundamental para el “visado” del acuerdo por parte del Consejo, ya que no sólo garantiza que el Consejo pueda apoyar preventivamente el adecuado cumplimiento del acuerdo, sino que también da una señal tangible de que los procesos de transformación social asociados a los MRCR deben ser considerados procesos que tienen etapas, pero que requieren de manejo y atención constante en el tiempo.

Además, al Consejo le corresponde dar a conocer este acuerdo para que los compromisos adoptados sean de público conocimiento. Todos los acuerdos serán hechos públicos por el Consejo y, en el caso de un procedimiento desarrollado durante el proceso de evaluación, los acuerdos se incorporarán además como compromisos voluntarios dentro de la RCA.

b. Seguimiento

Es el rol del Consejo realizar seguimiento al cumplimiento de los acuerdos adoptados por las partes. Para esto deberá entablar mecanismos de colaboración con actores en terreno, tanto de comunidades como de la empresa (aunque personas distintas de las que se sentaron a la mesa), que puedan informar de los cumplimientos o falta de los mismos. En este punto el rol de los Comités Garantes de los acuerdos será fundamental.

La información respecto al seguimiento de los acuerdos será incorporada en el informe anual elaborado por el Consejo, con el fin de dar a conocer las buenas prácticas en la materia así como los actores que han incurrido en incumplimiento de los acuerdos, instándoles a retomarlos. Este rol es clave, ya que el Consejo no tendrá poder sancionatorio ni los acuerdos validez legal, excepto en las obligaciones materiales asumidas por las partes, tales como compensaciones económicas o de otra índole.

c. Incumplimiento y reclamación

En caso de incumplimiento de alguna de las partes o el surgimiento de nuevas diferencias, el Consejo constituirá una instancia de reclamación, donde los afectados puedan recurrir. En estos casos y tras una evaluación de factibilidad, el Consejo deberá propiciar que las partes vuelvan a dialogar y sentarse a una mesa de negociaciones, idealmente acompañados por el mismo tercero neutral del procedimiento original.

4. Costos y estrategia de implementación

Como toda propuesta, además de los múltiples beneficios que se han ido mencionando a lo largo del documento, existen costos para la implementación de lo hasta aquí planteado. Desde el punto de vista institucional, la implemen-

tación requiere necesariamente de una ley presentada por el Ejecutivo para la creación del Consejo, en cuanto es materia de su iniciativa exclusiva. En esta ley se debiesen incluir también modificaciones a la Ley de la Superintendencia del Medio Ambiente, de los Tribunales Ambientales y la Ley de Bases del Medio Ambiente, en lo que concierne a la introducción de una fase de mediación dentro de los procesos de evaluación de impacto ambiental.

El tener que pasar por el Congreso para la aprobación de esta ley le sumaría legitimidad a la propuesta, pero se plantea como un costo en el sentido de que el consenso necesario al interior del parlamento y entre éste y el Ejecutivo para la creación del Consejo y otras modificaciones necesarias, es siempre complejo y puede ser muy demoroso. Por otra parte, la existencia de una nueva institucionalidad ambiental, que no ha entrado aún en pleno funcionamiento, podría generar algún grado de susceptibilidad en torno a una eventual distorsión de los instrumentos ambientales recientemente creados a través de la Ley N° 20.417.

Desde el punto de vista económico, el proyecto conlleva la creación de un nuevo órgano del Estado, financiado con el presupuesto nacional. Respecto de los montos que involucraría el establecimiento del Consejo propuesto, cabe destacar que su cuantía exacta dependerá fundamentalmente de las variables que se fijen como básicas para su adecuado funcionamiento. Como parámetro, resulta ilustrativo el financiamiento anual percibido por el Consejo para la Transparencia, cuya naturaleza jurídica y estructura operativa (con las pertinentes adaptaciones y correcciones), se presentan como un atractivo modelo a emular. Así, como referencia, con una dotación de 83 funcionarios, su presupuesto para el año 2011 asciende a M\$ 3.250.968. Para esta propuesta se estima un presupuesto en torno a MM\$ 1.500 anuales, pensando en una dotación de 40-45 funcionarios, y considerando que la labor del Consejo para la Transparencia involucra la fiscalización permanente de los servicios públicos, que el Consejo propuesto no debe desarrollar. Si debiese asumir los costos de las mediaciones, además de estudios, capacitaciones internas y otras tareas centrales a su rol.

Por otra parte, y considerando que el proceso de implementación del nuevo sistema ambiental contemplado en la Ley N° 20.417, si bien en marcha aún no se ha completado, se debe aprovechar el actual escenario propiciado por la ola reformadora que da cuenta la sustancial modificación de la Ley de Bases del Medio Ambiente, insertando armónicamente dentro de éste un mecanismo alternativo que puede significar, junto con las ventajas ya señaladas, un elemento potenciador de la eficiencia y eficacia pretendida por nuestra nueva institucionalidad ambiental.

Conclusiones

La conflictividad es una realidad que acompaña –en diversos grados– a toda sociedad, por lo que es fundamental contar con los mecanismos institucionales que permitan encauzar las legítimas diferencias existentes. Cuando corresponde la asignación de derechos, esta tarea recae esencialmente sobre el Poder Judicial. Sin embargo, un número importante de casos no dice relación con adjudicación de derecho, siendo los mecanismos colaborativos la alternativa más apropiada.

En este artículo se ha dado cuenta de la conflictividad socioambiental existente en el país así como de sus principales causas, proponiendo la implementación de mecanismos colaborativos para este tipo de conflictos, mecanismos que debiesen estar insertos en una institucionalidad especialmente diseñada para ello. En este sentido es que se propone la creación de un Consejo de Resolución Colaborativa de Conflictos Socioambientales como órgano público y autónomo, que eduque, capacite, monitoree los conflictos y colabore en el desarrollo de estos procedimientos.

Más que la resolución de conflictos específicos, que en muchos casos resulta imposible, un gran objetivo es lograr canales de comunicación y diálogo entre las partes afectadas, mejorando las perspectivas para la convivencia.

Bibliografía

- Congreso de Estados Unidos**, 1996. *Administrative Dispute Resolution Act*.
- Congreso de Estados Unidos**, 1998. *Alternative Dispute Resolution Act*.
- Congreso de Estados Unidos**, 1998. *Environmental Policy and Conflict Resolution Act*.
- Davis, W. E.**, 1996. Diseño de sistemas para resolver conflictos: la experiencia con multipuertas en Estados Unidos. En Gottheil J. y Schiffrin, A. (comp.), *Mediación: Una transformación en la cultura*. Buenos Aires: Paidós, 191-215.
- Departamento de Participación Ciudadana, Servicio de Evaluación Ambiental**, 2011. Informe de monitoreo de la conflictividad de proyectos sometidos al SEIA. Informe Primer Trimestre 2011.
- Doelle, M., y Sinclair, A. J.**, 2010. Mediation in Environmental Assessments in Canada: Unfulfilled Promise? *Dalhousie Law Journal* 33 (1), 117-152.
- Emerson, K., Nabatchi, T., O'Leary R., y Stephens, J.**, 2003. The Challenges of Environmental Conflict Resolution. En O'Leary, R. y Bingham, L.B. (eds.), *The Promise and Performance of Environmental Conflict Resolution*. Washington: RFF Press Book, 3-26.
- Gobierno de Canadá**, 1992. *Canadian Environmental Assessment Act*. Disponible en: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-15.2/> [Visitado 15 de febrero de 2011]

- Halem, A.**, 2005. Are Environmental Issues Suitable Subject Matter for Alternative Dispute Resolution Methods? *Rutgers Law Review* 3 (2).
- Lavín, J.**, 2006. El SEIA: Visión crítica a 10 años de su vigencia. *Serie En Foco*. Disponible en www.expansiva.cl
- Ministerio del Medio Ambiente Ontario**, 2007. Code of Practice. Using Mediation in Ontario's Environmental Assessment Process. Disponible en: http://www.ene.gov.on.ca/environment/en/resources/STD01_076110.html [Visitado 4 de marzo de 2011].
- Pring, G., y Pring, C.**, 2009. *Greening Justice. Creating and Improving Environmental Courts and Tribunals*. The Access Initiative.
- Reyes, F., Larrain, S., Schaeffer, C., y Quiroz, E.**, 2011. La naturaleza de los conflictos por el agua en Chile: bases para la formulación de una política pública de manejo y resolución alternativa de conflictos ambientales. *Annual Meeting Law and Society Association*, 2-5 Junio 2011 San Francisco.
- Siegel, J. A.**, 2007. Alternative Dispute Resolution in Environmental Enforcement Cases: A Call for Enhanced Assessment and Greater Use. *Pace Environmental Law Review* 24 (1), 187-209.
- U.S. Institute for Environmental Conflict Resolution**, 2010. *Environmental Conflict Resolution in the Federal Government. Analysis of FY 2009 ECR Reports Submitted by Federal Departments and Agencies Pursuant to the OMB/CEQ ECR Memorandum of November 28, 2005*. Disponible en: <http://www.ecr.gov/Resources/FederalECRPolicy/AnnualECRReport.aspx> [Visitado 12 de febrero de 2011].

ANEXO 1

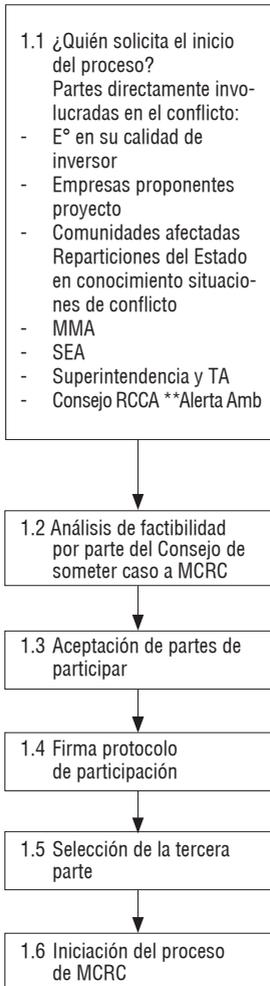
Alternativas de ubicación institucional de mecanismo colaborativo

Alternativa institucional	Ventajas	Desventajas
Institución privada académico-profesional.	<ul style="list-style-type: none"> - Independencia y neutralidad. - Pericia. - Puede actuar en toda la etapa del conflicto. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sospecha respecto de su capacidad para resguardar bienes públicos. - Ausencia de mandato de autoridad para exigir o fomentar uso de mecanismos colaborativos. - Percepción de que puede no existir resguardo a la igualdad de las partes. - Financiamiento que puede conducir a captura y conflicto de intereses.
Organismo público y autónomo.	<ul style="list-style-type: none"> - Rol del Estado ante bienes públicos. - Independencia y neutralidad. - Puede actuar en toda la etapa del conflicto. - Fondos públicos permiten financiar participación de pequeñas comunidades. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sospecha de burocracia e ineficiencia. - Temor ante captura. - Dificultad de tamaño adecuado: pocos casos, pero necesidad de presencia territorial.
Cada Ministerio o Servicio con competencia ambiental realiza procedimientos de MCRC.	<ul style="list-style-type: none"> - Abarca toda la etapa de proyectos y conflictos. - Competencias sectoriales y conocimiento sobre temas en disputa. 	<ul style="list-style-type: none"> - Disparidad entre servicios ofrecidos; no todos tienen mismos recursos ni pericia. - No da las necesarias garantías de imparcialidad; organismos tienen posturas sobre temas de su competencia.
Unidad en el Ministerio de Medio Ambiente.	<ul style="list-style-type: none"> - Ministerio sectorial con competencia y pericia, puede intervenir todas las etapas. - Oportunidad coyuntural de cambios institucionales. 	<ul style="list-style-type: none"> - No da las necesarias garantías de imparcialidad; tienen postura sobre temas de su competencia.
Departamento en instrumentos de gestión, particularmente Servicio de Evaluación Ambiental.	<ul style="list-style-type: none"> - Intervención en etapa temprana de conflicto. - Momento en que se produce mayor cantidad de conflictos, mayor efectividad. - Oportunidad coyuntural de cambios institucionales y en reglamento. 	<ul style="list-style-type: none"> - Otras etapas de conflicto quedan fuera. - No da necesarias garantías de imparcialidad; tienen postura sobre temas de su competencia. - Más incentivos al acuerdo que al papel regulador.
Poder judicial.	<ul style="list-style-type: none"> - Procedimiento colaborativo en marco de proceso formal. - Resultado validado por un juez. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sólo utilizable en conflictos que llegan al sistema judicial. - Instancias revestidas de formalidad judicial no son las más aptas para generar condiciones para soluciones colaborativas.

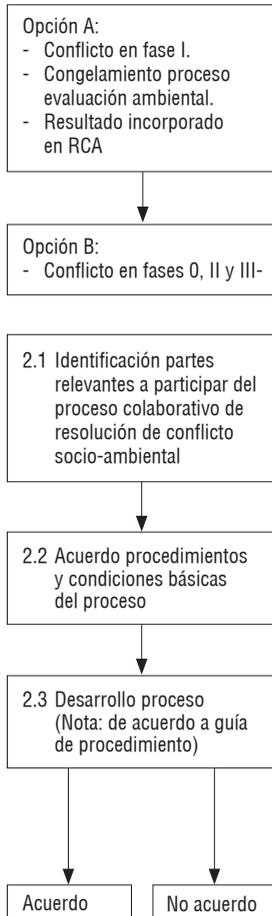
ANEXO 2

Diagrama del MCRC y rol del Consejo

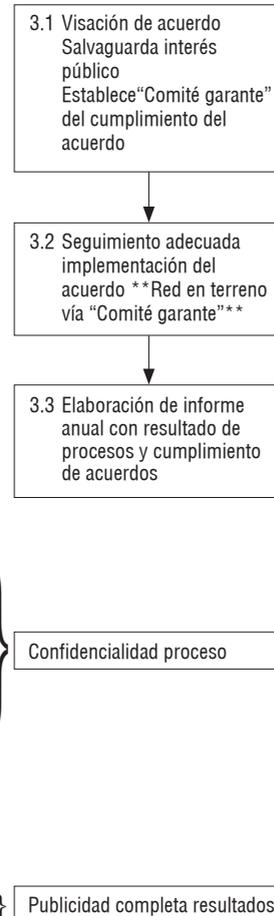
Etapa I: inicio proceso (Consejo tiene rol activo)



Etapa II: desarrollo (Consejo tiene rol de garante)



Etapa III: acuerdo/seguimiento (Consejo tiene rol activo)



Confidencialidad proceso

Publicidad completa resultados

Fuente: elaboración propia.

Niños, niñas y jóvenes en situación de calle: desafíos para la intervención desde la perspectiva de las fuerzas

INVESTIGADORES

LILIANA GUERRA

Escuela de Trabajo Social UC

PAULA BEDREGAL

Facultad de Medicina UC

PAULA MARGOTTA

Centro de Políticas Públicas UC

EMILIA VALENZUELA

Centro de Políticas Públicas UC

Resumen

El fenómeno de los niños en situación de calle reviste gran complejidad dada la dificultad de determinar sus características y la heterogeneidad que poseen los niños, lo que redundará en la dificultad de las intervenciones a realizar.

Desde allí el interés por profundizar en el proceso de intervención que se efectúa con los niños, niñas y jóvenes en situación de calle (en adelante NSC), siendo el punto de partida la etapa de diagnóstico, considerada como la base fundamental sobre la cual se elabora e implementa el plan de acción y el aspecto que se profundiza en esta propuesta.

De esta forma, la propuesta se focaliza específicamente en la etapa de diagnóstico, considerada como la base fundamental de la intervención que se lleva a cabo, donde se reconoce que aquellos niños que se encuentran en esta compleja situación de vulnerabilidad cuentan también con fortalezas y habilidades que deben considerarse a la hora de intervenir.

La complejidad del fenómeno, así como las particularidades de cada niño, no permiten hablar de un sólo perfil y, por ende, de una intervención única. Al contrario, es necesario identificar y considerar a la hora de trabajar con ellos tanto sus carencias como recursos, de modo de reconocer distintos niveles de vulnerabilidad.

Para ello, se propone una ficha de evaluación diagnóstica inicial, estableciendo ciertos mínimos que debe considerar todo diagnóstico a modo de es-

tablecer metas específicas que sustenten el plan de acción. La utilización del modelo de intervención denominado Modelo de Estrés Modificado –propuesto por la Organización Mundial de la Salud y utilizado por más de 10 años y en más de 20 países, donde han sido evaluados con éxito sus resultados (W.H.O., 2000)– permitiría entregar información concreta y completa sobre la situación de los niños, niñas y jóvenes. En relación a lo anterior, considera variables mínimas que están orientadas tanto a problemas y carencias de este grupo de la población –deserción escolar, consumo de drogas y alcohol, conductas delictuales, desvinculación familiar, etc. – como también a factores protectores o fortalezas, que si bien muchas veces se desconocen, los niños evidentemente también presentan.

El estudio busca avanzar hacia una intervención que permita contar con una línea base respecto de la situación en que se encuentran los niños, y que facilite la planificación, seguimiento y evaluación del trabajo que con ellos se realiza. Contar con un diagnóstico pertinente es un primer y necesario paso, que debe ser complementado con el desafío de dar respuesta intersectorial desde la política pública. En esta tarea deben coordinarse las acciones de los distintos actores, tanto a nivel de ministerios y servicios (Salud, Educación, Desarrollo Social, Infancia, entre otros), como a nivel territorial y comunitario, donde todos puedan contribuir a poner término a la situación de vulneración de derechos en que hoy se encuentra este grupo de niños, niñas y adolescentes.

Antecedentes

Las personas en situación de calle conforman un grupo social que, en términos generales, ha estado ausente de la política social chilena. Es en julio de 2005 que se realiza el Primer Catastro de Personas en Situación de Calle, donde se encuestó a 7.254 personas en 80 comunas de Chile. Desde esa fecha no se tenían nuevos datos, razón por la que en agosto de 2011, se llevó a cabo el proceso de encuestaje para realizar el Segundo Catastro de Personas en Situación de Calle en 220 comunas del país. Su objetivo fue “levantar y sistematizar información en ámbitos relevantes sobre Personas en Situación de Calle a nivel nacional, que sirva a MIDEPLAN y a la sociedad en su conjunto como insumo referente, válido y confiable para el diseño de una Política Nacional a favor de dicho grupo objetivo” (MIDEPLAN, 2011)¹. Para el caso específico de los niños, niñas y jóvenes en situación de calle (en adelante NSC), es el Servicio Nacional de Menores (SENAME) quien ha sido el encargado de generar políticas sociales en este sentido. En la actualidad existen en el país cinco proyectos ambulatorios y dos residenciales a cargo

1 La información de dicho catastro será de gran relevancia para generar una política pública más informada, que responda efectivamente a lo que sucede con este fenómeno. Por lo tanto, nos encontramos en un momento propicio para realizar cambios, como el que esta propuesta contiene.

de tres instituciones colaboradoras de SENAME², los cuales se encuentran ubicados en la Región Metropolitana³.

De acuerdo a UNICEF, en el año 2006 había 40 millones de NSC en América Latina (UNICEF, 2006). Por su parte, SENAME publicó en 2004 un estudio realizado el año 2003, que señala que en Chile se estima que existían 1.039 NSC en esa fecha (SENAME, 2004), los que se concentran mayoritariamente en las regiones Metropolitana, del Biobío y de Valparaíso, en orden decreciente. Asimismo, el Observatorio Metropolitano de Niños, Niñas y Jóvenes que Habitan en Calle (con información de Fundación Don Bosco, Hogar de Cristo, SERPAJ y ACHNU), desde el año 2007 a julio de 2011, acumula información de 332 niños, niñas y adolescentes registrados en la Región Metropolitana, de los cuales 234 se encuentran atendidos por programas especializados. Lo anterior muestra la necesidad de contar con información a nivel nacional actualizada respecto de esta situación, donde el Catastro 2011 será un insumo relevante.

Si comparamos las cifras antes señaladas con aquellas de otros países latinoamericanos (Ansa Latina, 2007), se observa una incidencia menor en nuestro país. Sin embargo, la magnitud del problema no reduce su complejidad, ya que el fenómeno de los NSC es uno de los más difíciles de abordar, tanto por sus múltiples dimensiones, como por el alto costo y duración de las intervenciones, lo que no obsta para considerar que los datos de nuestro país indican que atender este problema en la actualidad es oportuno, fundamentalmente por dos razones: lo abordable de su magnitud y la necesidad de detener su aumento (Méndez, 2008).

La situación de calle en los niños compromete varias dimensiones, por lo que cualquier identificación común de todos los NSC sería fuente de confusión y de prácticas tendientes a la homogeneización de ellos, cuando lo que se ha encontrado en los estudios realizados es que los NSC no son una categoría social claramente delimitada ni una unidad psicológica perfectamente homogénea (Lucchini, 1996). Los estudios desarrollados a nivel mundial respecto a los NSC tienden a asociar la situación de calle con estándares de vida que van en progresivo deterioro tanto en las familias como en las comunidades que los niños habitan, como también a sistemas de protección social que no se han desarrollado a la velocidad requerida para enfrentar el contexto social y económico precario al que pertenecen estos niños y sus familias (Alexandresco, 1996). Asimismo, los estudios distinguen una relación significativa entre nivel educacional y situación de calle, específicamente se asocia

2 Las instituciones que tienen a su cargo los cinco proyectos colaboradores de SENAME son: Corporación Asociación Chilena pro Naciones Unidas (ACHNU), Servicio Paz y Justicia (SERPAJ) y Fundación Don Bosco.

3 Cabe señalar que Hogar de Cristo también cuenta con un Programa para NSC, pero que no es un programa colaborador de SENAME.

desescolarización y salida a la calle. Junto con ello, se sabe que a menos años de estudio, aumenta la probabilidad de robar, estar afectado por explotación sexual comercial infantil y mendigar para sobrevivir (Ossa, 2005; Díaz y Sauri, 1993; Vara et al., 2002). A lo anterior, se suma el consumo de drogas como una actividad ampliamente extendida entre esta población (Beazley, 2003; Pagare et al., 2004), lo que implica que en muchas ocasiones los NSC tengan conflictos con la ley.

Las caracterizaciones de esta población establecen que se trata de personas con una definición de sí mismas deteriorada, baja autoestima, y poca confianza en sí mismos, impulsivos y desconfiados (Méndez, 2009). Sin embargo, a pesar de estas dificultades, también se trata de niños que logran una apresurada, aunque no consolidada madurez que les permite desarrollar habilidades para sobrevivir en la calle (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2007; en Méndez, 2009) y que a pesar de las carencias que presentan en su salud física y psicológica, también cuentan con una elevada capacidad para reponerse de sus problemas (Erikson, 1968; Sandrock, 2004; en Méndez, 2009). Al mismo tiempo, si bien muchos han abandonado y/o sido expulsados del sistema escolar, los niños poseen fortalezas, cuestión que les permite sobrevivir en contextos vulnerables, destacando las habilidades relacionales y matemáticas; predominio de lo físico y visual, así como el interés por resolver problemas concretos y cotidianos (Observatorio Metropolitano de Niños, Niñas y Jóvenes que Habitan en Calle, 2010; Albano, 2011).

Por otra parte, cabe recordar que nuestro país ratificó en 1990 la Convención de los Derechos del Niño, asumiendo con ello el compromiso de asegurar los derechos y principios que ahí se señalan para todos los niños, niñas y adolescentes que habitan en Chile. Ello, implicó un cambio de paradigma hacia la consideración de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos —a ser garantizados sin distinción—, con la debida consideración de principios tales como el interés superior del niño, y la igualdad de derechos y oportunidades, todos los cuales se encuentran a la base de esta propuesta. La especial situación de vulnerabilidad en que se encuentran quienes hoy viven en situación de calle, representa un desafío pendiente para Chile. Así lo ha planteado el Comité de los Derechos del Niño⁴, señalando su preocupación respecto de la cantidad de niños de nuestro país que aún vive en esta situación, a la falta de servicios sociales y de medidas de reinserción disponibles para ellos y la estigmatización que sufren. Aquellos niños que se encuentran en situación de calle son sujetos de derechos que requieren de una acción específica y adicional a las prestaciones universales que —considerando sus necesidades particulares—, les garantice el ejercicio pleno de sus derechos.

4 Ver Comité de los Derechos del Niño (2007), observaciones finales a Chile según examen de los informes presentados por los Estados Partes, con arreglo al artículo 44 de la Convención.

Chile presenta aún una serie de desafíos respecto de este fenómeno y de la protección de los derechos de quienes lo viven.

De esta forma, es pertinente y necesario avanzar hacia una intervención que contribuya a la protección de los derechos de los niños, considerando en este caso específico la complejidad del fenómeno de los niños en situación de calle, por lo que la propuesta que aquí se presenta no sólo se focaliza en las debilidades y carencias con las que cuentan los NSC, sino también considera sus fortalezas.

Propuesta

1. Objetivos de la propuesta

Objetivo general

Proponer lineamientos para la generación de un modelo de intervención integral en el fenómeno de los niños, niñas y jóvenes en situación de calle, que considere las diferencias y las fortalezas que ellos poseen.

Objetivos específicos

- Identificar principios y componentes básicos de un modelo que permita intervenir con NSC.
- Identificar las estrategias y programas de evaluación diagnóstica que realizan las instituciones a cargo de NSC en Chile.
- Identificar las estrategias y programas de evaluación diagnóstica que realizan instituciones fuera de Chile.
- Establecer los lineamientos que permitan realizar diagnósticos integrales y diferenciados de los niños, niñas y jóvenes en situación de calle.
- Relevar las fortalezas de los niños y niñas en situación de calle, con el fin de potenciar las intervenciones.
- Realizar el costeo del plan de evaluación diagnóstica y compararlo con la subvención disponible.
- Establecer lineamientos a considerar en un modelo de capacitación para los profesionales y técnicos que intervienen con el fenómeno de los niños, niñas y jóvenes en situación de calle.

2. Delimitación del problema

Una vez establecidos los objetivos, nos planteamos la metodología que nos permitió recoger información relevante en torno al proceso de intervención, y específicamente en relación a la elaboración del diagnóstico. A continuación se presentan los diversos aspectos que dieron forma a esta propuesta.

2.1 Metodología utilizada

La metodología utilizada consistió en realizar una revisión de la bibliografía tanto internacional como nacional, revisar las bases jurídicas y técnicas de los Programas Especializados, analizar los instrumentos de diagnóstico que hoy utilizan los programas, realizar entrevistas semi estructuradas a directores de proyectos y ejecutores (psicólogos y trabajadores sociales), de manera de poder indagar, con mayor profundidad, en la percepción sobre el diagnóstico y los instrumentos utilizados.

Se dispuso de instrumentos de cinco proyectos especializados en calle: Hogar de Cristo, ACHNU-Renca, ACHNU-Recoleta, ACHNU Peñalolén y SERPAJ. La información disponible se vació en una matriz, identificando el ámbito de la información: general, desde el niño, de la familia o adulto significativo, del profesor y resumen diagnóstico. Una vez identificado en cada instrumento el ámbito de información, ésta se analizó en una matriz de datos, lo que permitió obtener los resultados que a continuación se presentan.

2.1.1 Los hallazgos que permitieron definir el problema

En cuanto a los instrumentos de diagnóstico analizados que se utilizan, podemos decir que ninguno de éstos cuenta con un manual de aplicación y, por lo tanto, con la definición de las variables que se indagan.

Los ítems que se registran son los siguientes: aspectos generales y específicos de la situación del niño/a o adolescente, provistos por el propio niño, su familia y profesor.

- En cuanto a los antecedentes generales: todos los instrumentos solicitan la identificación del entrevistador (nombre y fecha), sin embargo, no suele incluirse la profesión de quien realiza la entrevista. En la mayoría de los instrumentos tampoco se registra el sexo del niño/a o adolescente, ni de los miembros del hogar. Asimismo, no se identifica en todos los instrumentos quién es el adulto protector del niño/a o adolescente.
- En cuanto a la situación del niño/a o adolescente (reporte del niño/a): el análisis arrojó que éste es el aspecto en que se persigue contar con mayor información, la que se puede agrupar como sigue:
 - Áreas de indagación sobre la situación del niño/a en la calle.
 - Acceso a redes.
 - Tuición.
 - Escuela.
 - Salud.

Adicionalmente se identificaron, en uno de los instrumentos de diagnóstico, preguntas que son factibles de responder con un mayor conocimiento del

niño/a o adolescente y, por tanto, pareciera ser parte del seguimiento más que del diagnóstico.

- En relación a los antecedentes provistos desde la familia, se observa que durante el proceso de diagnóstico, se registra la misma información desde la familia o el adulto significativo del niño/a o adolescente. Llama la atención la gran cantidad de información que se solicita sobre la salud de los niños/as, cuyo objetivo no queda claro.
- En cuanto al acápite que indaga en torno a la situación del niño/a o adolescente desde el profesor, se observa que se solicita información sobre los problemas del niño/a o adolescente en su entorno escolar, lo que pareciera ser parte del seguimiento.

Finalmente, la mayor parte de los instrumentos revisados, no considera un resumen de la evaluación diagnóstica, lo que implica que no se entregan lineamientos de intervención.

Por otra parte, la información obtenida en las entrevistas da cuenta que más que una etapa, el diagnóstico se entiende como un proceso. Éste comienza desde el primer contacto con el niño e incluye todo el período de vinculación con él, la definición de su perfil, la recopilación de datos, etc. Es una primera etapa que intenta conocer el nivel de vulneración del niño/a (gravedad).

La información es obtenida principalmente del relato de los niños/as, así como también de sus familias y de personas vinculadas a él. Asimismo, las fichas se utilizan a modo de pauta y su llenado se hace de manera separada a la entrevista, recurriendo principalmente a la memoria. Se reconoce la dificultad de acceder a la información real, dada la desconfianza de los niños/as.

Además, se informó en las entrevistas que no existe un tiempo establecido para la realización del diagnóstico, ya que éste depende de la experiencia de cada niño/a y de la complejidad de su caso. En algunos proyectos se estima que en promedio dura tres meses y en otros se extiende a seis.

El tema de las fortalezas aparece poco definido y la capacitación de los equipos no aparece formalizada. En muchos casos, se realiza más bien por modelamiento. Asimismo, se observa una dificultad para establecer el costo del diagnóstico.

En cuanto a la ley y las bases técnicas, podemos señalar lo siguiente: la Ley N° 20.032 establece el sistema de atención a la niñez y adolescencia a través de la red de colaboradores del SENAME y su régimen de subvención. Su objeto es establecer la forma y condiciones en que éste subvencionará a sus colaboradores acreditados, así como la forma en que éste velará para que las acciones que ellas realicen se hagan bajo los principios de: a) respeto y promoción de los derechos humanos de las personas menores de 18 años,

según la legislación vigente; b) promoción de la integración familiar, escolar y comunitaria del niño/a o adolescente y su participación social; y c) profundización de la alianza entre las organizaciones de la sociedad civil, gubernamentales, regionales y municipales, en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la infancia y la adolescencia. Asimismo, la ley se refiere a los mecanismos de financiamiento (concurso por proyectos de 3 a 5 años para cada línea de acción), y a la forma de cálculo de la subvención. En este sentido, cabe señalar que no existe una referencia explícita al proceso de diagnóstico. Sin embargo, en las bases técnicas de los Programas Especializados con Niños, Niñas y/o Adolescentes en Situación de Calle (PEC) se establecen los principios que sustentan la normativa, y se explicita como un proceso clave al diagnóstico, cuyos objetivos están definidos como:

- Indagar la situación de calle del niño/a o adolescente.
- Indagar sobre la situación familiar.
- Evaluar su daño.
- Evaluar sus recursos.
- Identificar sus redes de apoyo, en particular la presencia o no de figuras protectoras⁵.

Asimismo, las bases técnicas establecen ciertas orientaciones generales sobre las fases a considerar en la intervención, donde debe adoptarse una “estrategia de etapas sucesivas y dúctiles, cada una de ellas con sus respectivas actividades, definición de indicadores y desarrollo de metodologías innovadoras”. Se estima un período de intervención global de 24 meses como máximo. Es importante considerar que las bases del programa contemplan dos fases relacionadas directamente con el proceso de diagnóstico: acercamiento y vinculación con la calle, y fase de evaluación (profundización diagnóstica).

De esta forma, una vez analizada la información recogida a través de los instrumentos de diagnóstico utilizados, las entrevistas realizadas y la revisión de la ley y de las bases técnicas, podemos decir que:

- Se observa un gran cúmulo de información que se levanta en los instrumentos, dentro de la cual una importante cantidad correspondería más bien a una profundización del diagnóstico e incluso a un proceso de seguimiento.
- Pese a la gran cantidad de tiempo dedicada al levantamiento de información (6 meses), no se observa una conclusión a modo de evaluación diagnóstica.
- Existen ciertas restricciones legales que afectan la intervención y llevan a una subestimación del proceso de diagnóstico en términos de costos (requisito de 100% de cobertura).

⁵ Para los puntos “evaluar su daño” y “evaluar sus recursos”, se hace referencia al potencial uso de instrumentos psicométricos de apoyo y evaluación psiquiátrica, si corresponde.

- Al no contar con una evaluación diagnóstica inicial, es difícil para las instituciones, realizar una evaluación de los resultados de la intervención, lo que evidentemente podría no mostrar una parte importante del trabajo que ellas realizan.

Dado lo anterior es que proponemos relevar el diagnóstico, entendiendo que éste es la primera etapa del proceso de intervención, donde se obtiene conocimiento acerca de los problemas que se pretenden solucionar o aliviar con la ejecución de los programas o proyectos sociales, dando información confiable sobre la magnitud y características, así como sobre los factores que influyen en tales problemas en los contextos concretos. Su importancia radica entonces en que permite justificar y fundamentar las acciones programadas, así como también focalizarlas y dimensionarlas mejor (Nirenberg et al., 2010).

En este caso, proponemos la elaboración de un diagnóstico –en un tiempo acotado– que permita, por una parte, obtener la información más relevante al principio del proceso de intervención y, por otra, concluir en torno a la situación en cada caso. Así, se podrá realizar un “cierre” luego de la aplicación del instrumento diagnóstico, que muestre con claridad:

- La evaluación diagnóstica inicial de cada niño, con el fin de conocer la particularidad de cada uno y así poder evaluar tanto en el proceso como al final.
- El punto de partida de la intervención, que entregará la información para delinear los pasos a seguir en el proceso de intervención y que permite comenzar a desplegar acciones tempranamente.

3. ¿Qué se propone?

Tal como lo hemos señalado, esta propuesta se centra en el diagnóstico que se realiza como primera etapa del proceso de intervención con NSC. Tres aspectos son los que se consideran centrales para concretar esta propuesta:

- El establecimiento y definición de ciertos mínimos respecto del diagnóstico, para lo cual se propone una ficha de diagnóstico inicial (ver Anexo N°1). Esta ficha pretende ser un aporte al trabajo que realizan las instituciones involucradas en las intervenciones con NSC, en la medida que facilite la conclusión diagnóstica del trabajo que realizan. Como es una ficha que se plantea en base a ciertos mínimos, permite dejar libertad a cada una de las instituciones para que continúen imprimiendo su sello y realizando las innovaciones que hasta la fecha han llevado a cabo en cada uno de sus proyectos.
- Una capacitación a los equipos profesionales en relación al diagnóstico, al modelo de intervención, a las habilidades para la implementación del modelo y a la aplicación de la ficha de evaluación diagnóstica.

- Mayor claridad en las bases técnicas en torno a ciertos mínimos que debiera contener el diagnóstico, de modo de requerir un producto específico, pero que a la vez no coarte la libertad de innovación de los programas.

3.1 Principios orientadores

Consideramos que una propuesta que esté centrada en la intervención con niños, y en este caso particular con NSC, debe tener a la base ciertos principios orientadores en la cual se enmarque. A continuación se presentan los principios que sustentan esta propuesta, los cuales debieran estar a la base no sólo de la etapa diagnóstico que aquí se releva, sino de todo el proceso de intervención que realizan las instituciones colaboradoras.

- **La perspectiva del poder y de las fuerzas.** Propone que las fuerzas y recursos de las personas y sus medios ambientes, más que sus patologías y problemas, deberían ser el foco central del proceso de ayuda en las intervenciones sociales (Weick y Saleeby, 1995). A diferencia de otros modelos que se focalizan en la identificación y erradicación de déficit y problemas, la perspectiva de las fuerzas releva la identificación, uso y aumento de las fuerzas y recursos en la persona y su medioambiente (Sullivan, 1992). La perspectiva de las fuerzas se basa en la creencia de que las personas pueden continuar creciendo y cambiando. Considerar esta perspectiva en una propuesta de política con niños, niñas y jóvenes que habitan en calle, es relevante en el sentido de cambiar el foco desde donde se han realizado las intervenciones sociales, ya que lo que se ha hecho normalmente es relevar las carencias, los problemas y las dificultades que este grupo social posee.
- **Enfoque de género.** Éste sostiene que la existencia de un sistema sexo-género es un conjunto de normas, valores y representaciones que una sociedad construye a partir de la diferencia sexual, anatómica y fisiológica. Organiza las diferencias sexuales, las que —a su vez— moldean las relaciones sociales, laborales, eróticas y afectivas de modo profundo. Es un asunto recíproco porque a su vez, las relaciones sociales imprimen su sello a las relaciones laborales, sexuales, deseantes y afectivas. Por lo tanto, existen tantos sistemas sexo-género como sociedades humanas podemos encontrar, siendo posible que al interior de ellos haya variaciones, matices, subculturas o ethos, visiones encontradas y/o sincretismos. Los sistemas de sexo-género son plurales en su propio interior, lo que hace que sean dinámicos y cambiantes (Oyarzún, 2006). Este enfoque nos permite observar e intervenir en el fenómeno de los niños y niñas en situación de calle, considerando las diferencias sexuales que allí existen y, por lo tanto, tomando en cuenta una variable que hasta el momento ha sido escasamente relevada, ya que, sin duda, existen diferencias en “los” niños y en “las” niñas de la calle.
- **Enfoque de derecho.** Considera que el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos es reconocer que ellos son titulares de derechos que obligan al Estado. Al introducir este concepto se procura cambiar la lógica

de los procesos de elaboración de políticas, para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas. Las acciones que se emprendan en este campo no son consideradas sólo como el cumplimiento de mandatos morales o políticos, sino como la vía escogida para hacer efectivas las obligaciones jurídicas, imperativas y exigibles, impuestas por los tratados de derechos humanos (Abramovich, 2006). La Convención de los Derechos del Niño es un hito que marca las intervenciones sociales con la infancia, debido a que los niños pasan de ser objeto de políticas, a ser sujetos de derecho. En este sentido, es una responsabilidad de la sociedad generar intervenciones que modifiquen la situación de los niños, niñas y jóvenes en situación de calle.

- **Enfoque ecológico (Aylwin, A., Solar, M., 2002; Elkaim, M. et. al., 1989; Hartman, A., y Laird, J., 1983).** Este enfoque nos permite analizar la situación de los NSC y los dominios de su entorno (familia, adultos significativos, programa social, escuela, otros), desde la pregunta por la naturaleza de los límites que estos sistemas establecen con el medio. De este modo, se hace cargo tanto de las relaciones de los niños, como de las dinámicas internas del sistema familiar en el que están inmersos. Asimismo, desde esta mirada, importa conocer los vínculos que los niños establecen con el contexto, con su familia, así como los aspectos que afectan la decisión de la salida a la calle de algunos de los miembros del sistema familiar. Los límites del sistema se crean por una serie de transacciones a lo largo del tiempo y un análisis de sus características nos dice algo del niño, de su familia, del mundo donde está inmersa y de lo que sucede entre ambos; nos entrega información sobre dimensiones sociales que pueden influir en la situación de calle y da pistas sobre los mecanismos que estas familias y los mismos niños utilizan para sobrevivir.

3.2 Modelo de intervención

La propuesta de un modelo de intervención como el que aquí se presenta, se entrega como una posibilidad más, sin la pretensión de que se transforme en un modelo único, sino más bien que se posicione como una alternativa que permita potenciar las intervenciones que realizan las instituciones y, dentro de ello, facilitar la conclusión diagnóstica como primer paso de dicho proceso. De esta forma, es que para las intervenciones que se realizan con NSC, se propone la utilización del Modelo de Estrés Modificado, que es un modelo de riesgo desarrollado inicialmente por Rhodes y Jason (1988), que hace hincapié en las aptitudes y en la capacidad de adaptación psicológica. Este modelo tiene la particularidad que puede adaptarse para la intervención de diversos fenómenos, tales como el uso y abuso de drogas, la violencia intrafamiliar, la situación de calle, entre otros. Dicho modelo difiere del original de Rhodes y Jason, por el hecho de que incorpora variables ambientales, sociales y culturales que pueden influir en el uso de drogas, y porque tiene en cuenta el

efecto de las drogas y su interacción con quien las consume. Postula que el aumento del riesgo del uso indebido de drogas depende del nivel de estrés y de angustia personal percibido por el individuo, de la imagen que la comunidad tenga de las drogas (nivel de normalización), y de los efectos percibidos por el consumidor. A su vez, se ve contrarrestado por los vínculos positivos, la posesión de estrategias y aptitudes adecuadas de adaptación psicológica, y el acceso a los recursos necesarios (Forselledo, 2001).

Se ha optado por este modelo por tres razones: 1) no sólo considera los aspectos relativos a las carencias y dificultades que poseen los NSC (factores de riesgo), sino que también reconoce las fortalezas existentes en ellos, los cuales son señalados como factores protectores. Así, la consideración tanto de los factores de riesgo como de los protectores, arroja el grado de vulnerabilidad en que se encuentran los niños, lo que permite generar líneas de acción diversas, de acuerdo a éste; 2) considera el uso de drogas como un aspecto central en la situación de los niños y jóvenes en situación de calle y, por lo tanto, debe ser tomado en cuenta en las intervenciones que se realizan, ya que si no se aborda, difícilmente los niños pueden terminar con esta situación que los vulnera; 3) si bien es un modelo que puede ser utilizado en diversas temáticas, en el caso de los NSC ha sido desarrollado largamente en un proyecto llevado a cabo por la Organización Mundial de la Salud (OMS), por más de 10 años y en más de 20 países, donde han sido evaluados con éxito sus resultados (W.H.O., 2000).

El modelo se presenta en la siguiente ecuación:

$$\text{Nivel de vulnerabilidad del NSC} = \frac{\text{FACTORES DE RIESGO}}{\text{FACTORES DE PROTECCIÓN}}$$

Estrés + Normalización + Experiencias
Vínculos + Competencia + Recursos

Fuente: adaptación propia del modelo de la OMS, 2007.

Tal como podemos observar en la ecuación, el modelo tiene 6 componentes: a) estrés, b) normalización (del comportamiento y de las experiencias), c) efectos del comportamiento y experiencias, d) vínculos, e) competencias, y f) recursos.

El estrés, la normalización del comportamiento y de experiencias (la experiencia del uso de sustancias), son vistos como factores que pueden incrementar la vulnerabilidad. Por otra parte, las competencias, los recursos y vínculos son vistos como factores que pueden reducir la vulnerabilidad y el riesgo de comportamientos y experiencias. Sin embargo, cada uno de estos factores

tiene aspectos que pueden incrementar la vulnerabilidad (factores de riesgo) o disminuirlos (factores protectores).

El modelo sirve como una guía de factores que pueden contribuir a atraer a diversos comportamientos de riesgo. La base del modelo consiste en lo siguiente: si hay muchos factores de riesgo presentes en la vida de una persona, estará más dispuesta a empezar, a intensificar y continuar el uso de sustancias, y a experimentar problemas anexos. Por el contrario, en la medida que más factores protectores estén presentes, menores posibilidades hay de que la persona llegue a estar involucrada con drogas, y en el caso que ya esté usándolas, es probable que aumente la posibilidad de abandonar su uso (Forselledo, 2001).

La vulnerabilidad puede ser entendida más claramente, si tanto los riesgos como los factores protectores son considerados al mismo tiempo. Además de proveer un entendimiento conceptual, el modelo es útil para planificar intervenciones, para prevenir o tratar problemas como los relativos al uso de sustancias, salud sexual y reproductiva, incluyendo SIDA, VIH y enfermedades de transmisión sexual, tanto a nivel individual (de los niños de la calle) y del nivel comunitario.

Cada componente presentado en el modelo, puede tener aspectos positivos y negativos que funcionan como riesgo, o como factores protectores.

3.3 El diagnóstico

El modelo planteado es útil en todo el proceso de intervención, sin embargo, tal como lo hemos señalado antes, esta propuesta se focaliza específicamente en la etapa del diagnóstico, la que es fundamental en el proceso de intervención, ya que constituye la base sobre la cual se elabora el plan de acción. A través de ella se definen los principales problemas, causas, efectos, posibles áreas o focos de intervención y también las eventuales soluciones a dichos problemas (Román, 2010).

El diagnóstico debe contemplar: 1) un componente descriptivo: cómo son y/o suceden las cosas en un determinado contexto, 2) un componente explicativo: cuáles son las causas o factores condicionantes para que en esa situación y particular contexto, las cosas sean y/o sucedan de esa forma; 3) un componente predictivo: cuáles serían las consecuencias, qué sucedería si no se interviene y se deja que las cosas sigan su curso “espontáneo” (Nirenberg et al., 2010).

Considerando lo anterior, se identifican cuatro objetivos de la etapa de diagnóstico:

- **Insumar el plan de intervención:** la recolección de información es la base para elaborar el plan de acción, de manera que el diagnóstico debe ser

capaz de responder a una serie de indicadores que buscan describir la situación de niños, niñas y jóvenes que habitan en calle. Entre estos indicadores se encuentran tanto problemas como fortalezas.

- **Establecer niveles de complejidad:** un buen diagnóstico no sólo debe describir los problemas, sino también explicar las prioridades o urgencias que éstos adquieren, de manera de fundamentar y justificar la necesidad de invertir recursos para su solución (Román, 2010). La multiplicidad de problemas que presentan los NSC, hace necesario organizar la información recogida a modo de establecer ciertos niveles de complejidad. De esta manera y como se ha dicho antes, el diagnóstico debe permitir establecer ciertas prioridades y estrategias de intervención diferenciadas en cada uno de los casos, ya que sin duda, existen distintos niveles y tipos de vulnerabilidad que el diagnóstico debiera recoger.
- **Identificar los requerimientos de coordinación y articulación intersectorial:** el diagnóstico no sólo busca recoger información de los niños, niñas y jóvenes y sus respectivas familias, sino también, determinar qué redes sociales existen, y de qué manera podrían coordinarse y articularse. En este sentido, la identificación de factores medioambientales corresponde a un objetivo central de esta etapa.
- **Permitir el seguimiento:** por último, el diagnóstico contempla la generación de lineamientos de intervención con metas determinadas, que pueden ser monitoreadas a lo largo del proceso y evaluadas al finalizar éste por cada uno de los programas, pero además de esto, la presente propuesta considera que la etapa de diagnóstico es esencial en términos de política pública, dada la existencia por parte del Estado de una subvención a la labor que las instituciones colaboradoras realizan en relación a la protección y reparación de los derechos de los NSC. Dicha subvención es evaluada de acuerdo a aspectos, que de no mediar un diagnóstico adecuado, no resulta claro el modo mediante el cual se entenderán verificados o no sus avances. Es decir, la efectividad de la política pública se juega en torno a un resultado esperado. Dado los criterios utilizados en la evaluación, respecto de si el convenio ha sido o no “exitoso”, es que resulta relevante el diagnóstico de la situación del niño que se realiza al inicio de la intervención. Si éste no resulta adecuado, difícilmente se puede conocer si los objetivos logrados son los que corresponden a las necesidades de los NSC. Lo mismo sucedería respecto de los criterios de ingreso y egreso, ya que la ausencia de un diagnóstico, difícilmente haría posible evaluar estos aspectos.

3.3.1 El instrumento propuesto

Con el fin de realizar un diagnóstico que cumpla con los objetivos antes planteados, se ha elaborado una ficha de evaluación diagnóstica inicial (ver Anexo N°1), que se propone como resultado del trabajo realizado en la elaboración de esta propuesta.

Para la realización de esta ficha, se utilizó la ecuación del modelo planteado antes. Así, las dos dimensiones sobre las que se trabajó fueron los factores de riesgo y los factores protectores. Para ambos factores se establecieron variables y cada una de éstas arrojó indicadores, los que se transformaron finalmente en la ficha propiamente tal.

Es importante señalar, que con la ficha planteada, se espera realizar una evaluación diagnóstica inicial, la que permitirá entrar a una segunda etapa diagnóstica de mayor profundización, cuyo objetivo es conocer de manera más exhaustiva la situación de cada NSC. Asimismo, esta segunda etapa diagnóstica, permite que se realicen acciones tendientes a modificar la situación de los niños, niñas y adolescentes, puesto que la ficha aplicada arrojará la posibilidad de abrir líneas de intervención en un tiempo acotado.

3.3.2 La capacitación de los equipos

Además de la elaboración de un diagnóstico que permita establecer las líneas de acción dentro del proceso de intervención con los NSC, se propone una capacitación para los equipos profesionales que trabajan en los cinco programas existentes de la Región Metropolitana, en relación al diagnóstico, al modelo de intervención, a las habilidades para la implementación del modelo y a la aplicación de la ficha de evaluación diagnóstica.

3.3.3 El diagnóstico: un aspecto a relevar en las bases técnicas

Si bien se privilegia la flexibilidad e innovación en la atención de los niños, niñas y adolescentes, dada la complejidad del fenómeno específico de los NSC, esta propuesta considera que existen ciertos mínimos que debieran explicitarse como parte del diagnóstico. Sin ellos, parece difícil evaluar posteriormente si los objetivos señalados podrían entenderse cumplidos respecto de cada uno de los niños atendidos (y, por ende, de la evaluación de continuidad del proyecto).

Si bien las bases técnicas entregan una gran cantidad de información y de lineamientos que hacen que muchas veces éstos se diluyan, consideramos que, en términos generales, son una buena guía para el trabajo que desarrollan los proyectos. A continuación, se presenta un cuadro que da cuenta de los objetivos específicos, asociados con los resultados esperados.

CUADRO 1 | **Objetivos asociados a resultados esperados**

OBJETIVO	RESULTADO ESPERADO
	70% de los niños, niñas y/o adolescentes re significan las experiencias de daño y restituyen sus derechos.
Interrumpir o reducir los tiempos de permanencia en calle.	100% de las niñas, niños y/o adolescentes, con intervención reducen el tiempo de permanencia en calle o interrumpen la vida en calle.
Facilitar la adherencia a una intervención orientada hacia el establecimiento de vínculos y el reaprendizaje de la confianza en el mundo adulto.	70 % de los/as niños, niñas y adolescentes contactados logran adherencia a los procesos de intervención.
Favorecer el desarrollo de un contexto protector.	70% de los niños, niñas y adolescentes menores de 14 años cuentan con un referente protector ⁶ .
Favorecer la articulación y coordinación entre distintos servicios y sectores de acuerdo a las necesidades particulares de cada usuario/a del programa.	100% de los niños, niñas y/o adolescentes incorporados en el programa reciben las prestaciones requeridas de los distintos servicios públicos de acuerdo a las necesidades particulares.

Fuente: elaboración propia a partir de las Bases Técnicas 2009.

Respecto de los objetivos y sus resultados esperados, cabe preguntarse en relación a los aspectos que permitirían asegurar el logro de éstos y el rol que juega el diagnóstico como guía de intervención en función de ellos. Esta propuesta plantea al diagnóstico como un aspecto central en este sentido. De allí que propone una ficha diagnóstica de sencilla utilización, que cuenta con ciertos mínimos necesarios para establecer el diagnóstico inicial, el cual ilumina acerca de las líneas del plan de acción.

A modo de ejemplo en torno a los objetivos planteados, podemos observar el último objetivo indicado en el cuadro, que se plantea como “favorecer la articulación y coordinación entre distintos servicios y sectores de acuerdo a las necesidades particulares de cada usuario del programa”. Este objetivo tiene como resultado esperado que el total de niños atendidos “reciban las prestaciones requeridas de los distintos servicios públicos de acuerdo a las necesidades particulares”. Sin perjuicio de lo deseable que es el logro de este resultado, éste implica al menos la concurrencia de a) acciones de diagnóstico que permitan detectar de manera efectiva las necesidades particulares de los niños/as, b) acciones destinadas a vincular la necesidad con la oferta disponible, y c) la existencia de oferta pública disponible para todas las necesidades detectadas (se espera que el 100% de los atendidos obtenga dichas prestaciones). En este punto –desde el enfoque adoptado por esta propuesta– cabría considerar también la articulación en base a recursos, pensando en

⁶ En el caso del referente protector, no se entiende por qué éste se restringe a niños menores de 14 años y no 18, como todo el resto de la legislación de infancia y adolescencia.

el esquema propuesto por el modelo de estrés modificado. En él un aspecto importante es el medioambiente. Parte de ese medioambiente sería entonces la oferta pública disponible a la que el niño accede o puede acceder, según sus necesidades –y recursos- particulares. Cabría entonces reiterar la importancia del diagnóstico de estas necesidades, no sólo en tanto debieran determinar la intervención particular en el programa, sino de la pertinencia de la oferta pública disponible, de modo de asegurar que ésta sea integral. De no contar con un diagnóstico claro y certero respecto de las necesidades, será difícil articular una oferta adecuada a éstas. Por lo tanto, se propone una clara explicitación de la etapa de diagnóstico en las bases técnicas.

4. Costeo

4.1 Costeo del diagnóstico

El costeo se realizó mediante la identificación de etapas del diagnóstico (inicial y de profundización), identificación de objetivos/resultados de cada etapa, duración y actividades.

Los cuadros siguientes muestran el desglose de cada uno de estos aspectos.

CUADRO 2 | **Etapa de diagnóstico inicial**

Etapa de definición del perfil del niño/a		Frecuencia semanal por niño	Frecuencia período por niño	Valor \$ Hora RRHH
Objetivo/resultado	Identificación preliminar de potencial ingreso, mediante levantamiento información disponible.			
Duración etapa	2 semanas.			
Actividades	Coordinación en oficina.	2 horas/sem	4	2.963
	Visitas institucionales.	0-2 VI /sem	0	2.963
			4	2.131
Etapa acercamiento en calle		Frecuencia semanal por niño	Frecuencia período por niño	Valor \$ Hora RRHH
Objetivo/resultado	Identificar nivel de vulnerabilidad.			
	Calificación y aceptación ingreso al programa.			
	Identificación áreas de profundización diagnóstica.			

Cuadro N° 2 continúa en página siguiente ►►

	Identificación áreas de intervención inmediata.			
Duración etapa	10 semanas.			
Actividades	Visitas en terreno.	1-2 VT/sem	10	4.262
			20	4.262
	Reunión de equipo.	1-2 hora/sem	10	8.889
			20	8.889

Fuente: elaboración propia.

CUADRO 3 | Etapa de profundización diagnóstica

Etapas		Frecuencia semanal por niño	Frecuencia período por niño	Valor \$ Hora RRHH (Modalidad Libre Elección /Modalidad Institucional)	
Objetivo/ resultado	Desarrollo de plan de intervención específico.				
Duración etapa	3 meses.				
Actividades	Reunión de equipo.	1-2 hora/sem	10	8.889	
			20	8.889	
	Consulta salud mental.		3	11.170	6.170
			4	11.170	6.170
	Consulta salud física.		1	7.280	3.830
			2	7.280	3.830
	Consulta salud sexual y reproductiva.		0	11.170	5.210
			2	11.170	5.210
	Consulta social.		1	2.699	1.740
			2	2.699	1.740
	Visita en terreno.		3	8.850	1.590
	Consulta abogado.		5	8.850	1.590
			1	8.000	8.000

Fuente: elaboración propia.

CUADRO 4 | Costo en pesos chilenos a julio 2011 de la fase diagnóstica, diferenciado por las dos etapas del diagnóstico

Etapas diagnóstica	Duración de etapa	RRHH por niño (\$)	Operaciones (\$)	Administración (\$)	Total (\$)	Total al mes (\$)
Perfil y acercamiento	3 meses	132.542	16.568	16.568	165.678	55.226
		283.396	35.425	35.425	354.245	118.082
Profundización diagnóstica	3 meses	121.740	15.218	15.218	152.175	50.725
		317.008	39.626	39.626	396.260	132.087
Total diagnóstico	6 meses	254.282	31.785	31.785	317.853	105.951
		600.404	75.051	75.051	750.505	250.168

Fuente: elaboración propia.

Como se observa en este último cuadro, el valor de esta etapa por niño/a fluctúa al mes entre \$105.951 y \$250.168, incorporando las prestaciones que se señalan. Estos valores son inferiores al costo promedio establecido en el estudio de la Fundación León Bloy para programas especiales en abuso, cuyo monto promedio al mes era \$278.372. Esta diferencia puede estar dada porque la estimación realizada para PEC no incorpora las intervenciones específicas.

Las fluctuaciones establecidas en el valor se relacionan con la variabilidad en el costo de las prestaciones, y la frecuencia de éstas. Las diferencias mayores están dadas en la etapa de profundización diagnóstica, ya que se estimó el costo con compra de servicios mediante la modalidad de libre elección FONASA A (lo que aumenta el costo), o mediante la compra de servicios a la red pública a valores institucionales, considerando que los niños/as y adolescentes no necesariamente están adscritos a los centros. Si hubiera convenio o adscripción, este valor se puede reducir a 0 para la institución a cargo del PEC en aquellas prestaciones relacionadas con salud mental, salud física, salud sexual y reproductiva.

4.2 Costeo de la capacitación

El costo para la capacitación de los equipos se estima en una sesión de 8 horas, que contempla la participación de 50 profesionales aproximadamente⁷, donde debiera participar un profesor y un ayudante.

⁷ Esta estimación, considera a todos los profesionales que se desempeñan en los cinco programas que existen actualmente en la Región Metropolitana.

CUADRO 5 | Valores estimados de capacitación de equipos

Ítems	Presupuesto estimado en \$
1 profesor (valor hora= \$40.000) ⁸	320.000
1 ayudante (valor hora ayudante= \$20.000) ⁹	160.000
Sala	100.000
Material de apoyo (papelería)	60.000
Café y galletas ¹⁰	100.000
Total	740.000

Fuente: elaboración propia.

Como se muestra en el cuadro anterior, realizar una capacitación de una jornada a todos los profesionales de la Región Metropolitana, costaría de manera estimativa \$740.000. Se propone realizar esta capacitación una vez cada dos años, debido a que se espera que en este período, el proceso de intervención esté construido; además, considera la posible rotación de profesionales que exista.

5. Impacto

Se espera que la implementación de esta propuesta contribuya en la realización de intervenciones más efectivas, dado que elaborar un diagnóstico inicial, en un corto período de tiempo, implicaría dar curso a un plan de acción evaluable, tanto en el desarrollo de éste como una vez finalizada la intervención, lo que además permitiría realizar las modificaciones necesarias en la medida que se enriquezca el diagnóstico en la segunda etapa de éste. Asimismo, el realizar un diagnóstico como el que aquí se propone, contribuye a distinguir distintos niveles de vulnerabilidad, haciendo visible las diversas características que poseen y de este modo, realizar intervenciones adecuadas a cada niño. En cierto modo, el impacto estaría dado porque a la base del diagnóstico y en el afán de establecer distintos niveles de vulnerabilidad, se plantea una lógica que ha estado ausente en las intervenciones sociales, cual es: reconocer que todas las personas contamos con fortalezas de diverso tipo, y que al considerarlas, se rescata una fuente importante de recursos que a la hora de intervenir pueden hacer diferencias en el éxito de éstas.

8 La estimación del valor hora/ profesor, se realizó en base al valor hora/profesor UC en actividades de extensión.

9 La estimación del valor hora/ayudante, se realizó en base al valor hora/ayudante UC en actividades de extensión.

10 La estimación del costo del café y galletas, se hizo en base a considerar un café a media mañana y otro a media tarde, con un valor de \$750 por cada uno.

Por otra parte y a más largo plazo, la realización de intervenciones exitosas, redundaría en reducir la cantidad de niños, niñas y jóvenes en esta situación, lo que sin duda es un impacto no sólo en la vida de cada uno de ellos, sino también en su entorno más cercano (familia, amigos, barrio, etc.), y por lo tanto, en toda la sociedad. Lo anterior, considerando que la intervención tiene como uno de sus principios, el enfoque ecológico, que postula que lo que sucede en uno de los sistemas sociales, influye en el resto de ellos y, por lo tanto, en la sociedad en general.

6. Factibilidad legal

Como hemos descrito anteriormente, esta propuesta no requiere de modificaciones legales para su consecución, sino más bien responde a la idea plasmada en la ley, cuando señala que los procesos de intervención deberán considerar estrategias que disminuyan al máximo la duración de la intervención. Ello implica la definición clara y acotada de objetivos de intervención, así como el desarrollo de dispositivos que faciliten su realización en el menor tiempo posible, cuestión que aparece definida en las bases técnicas. Sin embargo, la ausencia de un cierre diagnóstico y/o de un producto definido de éste, como el que esta propuesta plantea, podría hacer que el proceso de intervención se extienda más de lo necesario.

De esta forma es que se sugiere plantear más precisamente en las bases técnicas algunas especificaciones en torno a la etapa del diagnóstico, señalando cómo se operacionaliza la ley en este sentido y estableciendo criterios y lineamientos en cuanto a dicha etapa, los que tienen que ver con establecer ciertos mínimos que deben conocerse en esta etapa, respetando las individualidades de los niños y de las instituciones.

7. Factibilidad económica

La ley establece un valor entre 9 a 15 dólares por niño para proyectos especializados, como es el caso de los PEC. Hoy en Santiago se paga 9,3 dólares por niño/a o adolescente. El valor en pesos chilenos equivalente en dólares para 2011 es de \$12.650, por lo que la subvención que reciben los PEC en Santiago corresponde a \$117.645.

De este modo, es interesante notar que el monto promedio del diagnóstico por niño/a fluctúa entre \$105.951 y \$250.168, lo que muestra la factibilidad de llevar a cabo en términos económicos esta propuesta en relación al diagnóstico que se plantea.

En cuanto a la capacitación de los equipos profesionales que arrojó un valor \$740.000 cada dos años, se sugiere que SENAME aporte este monto con fondos de capacitación. Bajo ningún punto de vista se esperaría que dicha capacitación se realice con la subvención que se otorga a los programas.

8. Factibilidad política

Consideramos que es un buen momento –dada la realización del Segundo Catastro de Personas en Situación de Calle–, para posicionar una política pública referida a las personas en situación de calle y, dentro de ella, a los NSC. En este sentido, una política pública que responda a las necesidades existentes no sólo en la Región Metropolitana, sino que se expanda con programas al resto de las regiones del país. Esta extensión puede ser gradual e ir ampliándose en las regiones de las que se tiene algún registro en torno al fenómeno.

9. Estrategia de implementación

Para la implementación del diagnóstico de los niños, niñas y adolescentes en situación de calle, se han considerado los siguientes elementos¹¹:

- a) **Respecto al servicio:** se consideró que la actividad diagnóstica sea simple (sencilla en su forma) y científicamente sólida (basada en un modelo teórico probado, reconocido mundialmente).
- b) **Respecto de los atributos de los líderes:** que pueda ser hecha propia por los gestores de los proyectos, aceptable para las autoridades nacionales, que sea factible de ser usada por los actores locales.
- c) **Respecto de la forma de entrega del servicio:** la difusión de la innovación debe prestar atención a la situación de la red social en la que se insertará, para esto es fundamental realizar un estudio piloto, que tenga como propósito mejorar el instrumento y manual propuesto, pero también que identifique las mejores formas de diseminar la innovación, identificando aquellos actores que sean adoptadores tempranos¹². De este modo, la implementación podría hacerse de manera gradual: primero en la Región Metropolitana, y posteriormente extendiéndose a regiones a partir de capacitadores de las organizaciones capacitadas inicialmente.
- d) **Respecto de la aceptación por parte de los niños(as) y adolescentes:** para el escalamiento, es fundamental una etapa inicial de prueba del esquema de diagnóstico y del instrumento propuesto, de manera de considerar la valoración por parte del grupo objetivo, para asegurar la calidad de los datos recolectados.
- e) **Respecto del contexto socio-político:** es fundamental considerar el alineamiento con la ley vigente y con las bases para los PEC. En este sentido, esta propuesta no requiere de modificaciones a la ley, y sólo propone especificaciones en las bases técnicas, lo que favorece su factibilidad técnica y política.
- f) **Respecto del aporte para el conocimiento:** el identificar con claridad los ob-

11 Yamey, G., 2011. Scaling Up Global Health Interventions: A Proposed Framework for Success. *PlosS Me* 8(6): e1001040.doi:10.371/journal.pmed.1001049.

12 McCannon, C.J., Berwick, D., Massoud, M.R., 2007. The Science of Large-Scale Change in Global Health. *JAMA* 298: 1937-1939.

jetivos de la fase diagnóstica (en sus dos etapas), y el costo asociado, permite visibilizar su importancia. Esto, asociado a un instrumento tipo, que permita capturar información básica para identificar el nivel de vulnerabilidad, los factores sobre los cuales trabajar y colaborar en la priorización de intervenciones, a su vez, puede ser de utilidad como sistema de registro sistemático (monitoreo), de manera de proveer información que permita comprender de mejor manera los resultados de los diversos programas, a la vez que permite retroalimentar al mismo proceso diagnóstico y favorecer mejoras para el instrumento.

Por otra parte, la implementación de la capacitación a los equipos profesionales, requeriría de los siguientes pasos:

- a) **Información, sensibilización y acuerdos:** aquí es preciso informar a todos los equipos técnicos en torno a la propuesta, con el fin de que ellos hagan suya la necesidad de capacitación en torno a los aspectos que ésta considere. De esta forma, la capacitación debe ser construida en coordinación con los actores relevantes (profesionales de proyectos especializados y directores). La fase de pilotaje es central a modo de evaluar la predisposición de los equipos frente a la capacitación.
- b) **Formación de líderes:** cada institución debiera contemplar dentro de su equipo, al menos dos personas que se hagan “expertos”, tanto en el modelo como en la aplicación del instrumento de evaluación diagnóstica, a fin de que ellas sean las personas que puedan resolver las dudas que surjan, como también, que sean quienes puedan capacitar a su vez a los eventuales profesionales que participen en eventuales programas que surjan en el resto de las regiones del país.
- c) **Aceptación y apropiación desde las autoridades correspondientes:** es imprescindible que las autoridades de SENAME conozcan y se apropien de esta propuesta de capacitación, con el fin de prestar el apoyo necesario a las instituciones, para llevarla a cabo.

Finalmente, para la instalación de la propuesta de diagnóstico, siguiendo el modelo de estrés modificado (Rhodes & Jason, 1988), y para el logro de los objetivos propuestos, es fundamental trabajar en paralelo, estableciendo alianzas entre los diversos actores y programas que interactúan o deberían interactuar con los niños/as, adolescentes y sus familias. En concreto se propone lo siguiente:

9.1 Etapa de diagnóstico inicial

9.1.1 Etapa de definición del perfil del niño/a. Dado que se espera contar con una identificación preliminar del niño/a o adolescente como potencial usuario del programa, las instituciones con las cuales se deben establecer coordinaciones son:

- a) **Área social del municipio:** se espera compartir información sobre el niño/a y familia, y los lugares de pernoctación y/o calle.
- b) **Establecimientos educacionales y área educación del municipio:** se espera compartir información sobre la situación al respecto y coordinar a nivel local alertas tempranas para que el programa pueda actuar.
- c) **Área salud del municipio y centros de salud:** se espera colaboración en la identificación de casos de alto riesgo de calle o en calle, para dar las alertas oportunas al programa. Si en el área geográfica de trabajo del programa, hay un hospital con unidad de emergencia, será importante establecer las coordinaciones para la alerta de casos.
- d) **Área judicial/policial local:** se espera colaboración en identificación de casos y ayuda en situaciones extremas de vulneración de derechos.

En general, para realizar un trabajo cercano al ámbito local y para optimizar recursos, es deseable que cada municipio organice junto con los programas que trabajan con niños/as y adolescentes en situación de calle, una mesa de trabajo, que coordine acciones, identifique problemas y pueda evaluar más integradamente los resultados de la acción conjunta. Este espacio ya existe en algunos municipios. Su implementación debería ser avalada y apoyada por el nivel central. En esta instancia es factible incorporar a otras organizaciones de la comunidad, tales como juntas de vecinos y empresas, entre otros, que puedan colaborar en las alertas tempranas y en identificación de focos de NSC, en el entendido que el problema es de responsabilidad de la comunidad.

9.1.2 Etapa de acercamiento en calle. Para lograr la identificación del nivel de vulnerabilidad, la calificación para el ingreso al programa, su aceptación por el usuario, la identificación de las áreas de profundización diagnóstica y las áreas de intervención inmediata, se requiere de la coordinación con las mismas organizaciones anteriores, intensificando el trabajo interno del equipo del programa. Si los nexos con las organizaciones están establecidos y hay puntos de contacto claros, se facilita el logro de los objetivos.

La existencia de vulneraciones de derechos que ameritan intervención urgente, requiere de la coordinación con el área social del municipio como también con el área judicial/policial. Otro aspecto que implica intervención de urgencia es la constatación de un daño a la salud extremo (traumatológicas, sospecha de enfermedades infecciosas agudas graves –ejemplo: neumonía, meningitis, intoxicación alcohólica o por drogas–), que pueda implicar riesgo vital, lo que requerirá de la asistencia en un servicio de urgencia local u hospitalario; otra situación que corresponde a una urgencia médica, es la detección de una adolescente embarazada, en particular se debe identificar si ha recibido atención de salud al respecto, ya que de no ser así, es perentoria su evaluación.

Las particularidades de estos niños/as y adolescentes hacen necesario que exista una relación previa con los establecimientos de salud y conocimiento de los profesionales para que el manejo clínico se ajuste a la situación de vida del NSC.

9.2 Etapa de Profundización Diagnóstica

9.2.1 Profundización diagnóstica. Esta etapa es clave para el desarrollo de los planes específicos que permitirán la reinserción social del niño/a o adolescente.

Las organizaciones con las cuales vincularse son las mismas que ya se mencionaron. En esta etapa el énfasis de la coordinación no está centrada en recabar información disponible sobre el NSC, sino en disponer de una oferta de servicios para ellos/as y sus familias. Los servicios necesarios son:

- a) **La consulta en salud mental:** que debería ser otorgada por COSAM o bien por CRS/ CDT de la red pública de salud correspondiente. Dada la situación de alta vulnerabilidad de estos casos, se requiere que la atención sea oportuna y expedita, para la cual es necesario que desde el nivel central (director de servicio de salud, mediante oficio del Ministerio de Salud), instruya a su red de prestadores de servicios sobre la situación particular de estos casos. De no disponer de atención en la red pública, será necesario que el Servicio de Salud (mandatado por el Ministerio), tenga la facilidad de comprar servicios a privados. En todo caso, es importante conocer que en caso de consumo problemático de sustancias (incluido alcohol), el acceso a las Garantías Explícitas en Salud es un derecho.
- b) **La consulta médica general:** que debería ser otorgada en primera instancia por el centro de salud correspondiente al área o bien donde el niño/a y su familia esté inscrito. Este último punto es crucial, ya que es fundamental identificar la situación de inscripción de los niño/as a un centro de salud. De no ser así, será necesaria la coordinación para hacer una inscripción provisoria, de modo que reciba las prestaciones correspondientes. Este examen general debe estar centrado en identificar problemas de salud en particular: estado nutricional, problemas de piel, y enfermedades infecciosas.
- c) **La consulta de salud sexual y reproductiva:** debería ser otorgada a niños, niñas y adolescentes para identificar riesgos en esta área. De existir un centro de salud con atención para adolescentes, es preferible esa atención integrada (que incluye b y c). El objetivo de esta atención es, además, prestar la consejería en este campo, en particular para aquellos que ya hayan iniciado actividad sexual. Estas prestaciones pueden ser otorgadas por los centros de salud correspondientes. El resto de las prestaciones necesarias para contar con un buen diagnóstico, pueden ser entregadas por el mismo equipo del programa o bien como compra de servicios a terceros.

Conclusiones

Esta propuesta ha plasmado el interés por profundizar en el proceso de intervención que se realiza con los NSC, siendo el punto de partida la etapa de diagnóstico, considerada como la base fundamental sobre la cual se elabora e implementa el plan de acción.

Es así como se ha propuesto la utilización del modelo intervención denominado Modelo de Estrés Modificado, por el que se ha optado porque no sólo considera los aspectos relativos a las carencias y dificultades que poseen los NSC, sino que también reconoce las fortalezas existentes en ellos. Así, la consideración tanto de los factores de riesgo como de los protectores, arroja el grado de vulnerabilidad en que se encuentran los niños, lo que permite generar líneas de acción adecuadas a cada caso. Por lo tanto, su aporte se encuentra de manera fundamental en el establecimiento de distintos tipos de NSC, como también en sus distintos grados de vulnerabilidad.

Se ha propuesto una ficha de evaluación diagnóstica, que en su fase de implementación debiera ser pilotada, con el fin de mejorar aquellos aspectos que lo requieran y así transformar esta propuesta en viable y en un real aporte a la política pública en este tema.

Por último cabe señalar que esta propuesta, junto con ofrecer una alternativa posible de intervención, plantea desafíos en un fenómeno tan complejo como es el de los NSC. Desafíos que llaman a trabajar desde la intersectorialidad, con acompañamiento y no sólo supervisión desde SENAME. Asimismo, nos desafía a hacer visible lo que ha estado invisibilizado por mucho tiempo, como también a asumir la nueva realidad de la situación de calle, donde no podemos dejar de tener una mirada preventiva con intervenciones tempranas.

Bibliografía

- Abramovich, V.**, 2006. Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista CEPAL* 88. 2006. CEPAL.
- Ansalatina.com**, 2007. *Uruguay: los miles de niños que viven en calles*. Disponible en: <<http://www.ansa.it/ansalatina/notizie/notiziari/uruguay/20071218142234541370.html>> (Recuperado, 14 de mayo de 2009).
- Aylwin, N., y Solar, M.**, 2003. *Trabajo Social Familiar*. Ediciones Universidad Católica.
- Cyc Online**, 2011. *Street children and homelessness*. Disponible en: <<http://www.cyc-net.org/cyc-online/cycol-0904-Homelessness.html>> (Recuperado 10 julio 2011).

- Duyan, V.**, 2005. Relationships between the sociodemographic and family characteristics, street life experiences and the hopelessness of street children. *Childhood* 12, 445. Disponible en: <http://chd.sagepub.com/cgi/content/abstract/12/4/445> (Recuperado el 18 de junio de 2011).
- Elkaim, M.**, 1989. *Las prácticas de la terapia de red*. Editorial Gedisa, Barcelona, España.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)**, 2006. *Estado mundial de la infancia 2006. Excluidos invisibles*. Nueva York: UNICEF. Disponible en: http://www.unicef.cl/unicef/public/archivos_documento/157/estado2006.pdf (Recuperado el 20 de mayo 2011).
- Forselledo, A.**, 2002. *Niñez en situación de calle: un modelo de prevención de las farmacodependencias basada en los derechos humanos*. Montevideo: Boletín del Instituto Interamericano del Niño. Segunda Edición.
- Hartman, A., y Laird, J.**, 1983. *Family centered social work practice*. The Free Press, N.Y.
- Instituto Colombiano de Bienestar Familia (ICBF)**, 2007. *Modelos de atención y prevención para niños, niñas y adolescentes en situación de calle. Estudio realizado en 16 ciudades de Colombia durante el año 2006: Armenia, Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Buenaventura, Cali, Cartagena, Cúcuta, Manizales, Medellín, Montería, Pasto, Pereira, Santa Marta, Tunja y Villavicencio*. Bogotá: ICBF.
- Mansilla, M.E.**, 1989. *Los niños de la calle: siembre de hoy, cosecha del mañana*. Lima: OC.
- Méndez, C.**, 2009. *Un estudio exploratorio acerca de jóvenes que en su infancia habitaron en calle: ¿qué les ayudó a encontrar alternativas a la vida de calle? Una mirada desde los sujetos*. Tesis para optar al grado académico de Magister en Psicología, mención psicología social comunitaria. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- MIDEPLAN.cl**, 2011. *Catastro calle 2011*. Disponible en: <http://www.mideplan.cl> (Recuperado, 20 de septiembre de 2011).
- Ministerio de Planificación**, 2005. *Habitando la calle. Catastro Nacional de Personas en Situación de Calle*. Santiago.
- Nirenberg, O., Brawerman, J., y Ruiz, V.**, 2010. *Programación y evaluación de proyectos sociales. Aportes para la racionalidad y la transparencia*. Paidós. Tramas Sociales 19. Buenos Aires.
- Observatorio Metropolitano de niños, niñas y adolescentes**, 2011.
- Ordóñez, D.**, 1995. *Niños de la calle y sus familias en Lima: la realidad en 852 variables*. Lima CEDRO.
- Oyarzún, K.**, 2006. Entre lo crudo y lo cocido: sistema sexo-género. En Oyarzún et al. *Labores de Género, Modelo para rearmar el trabajo*. Ediciones Generam. Universidad de Chile. Facultad de Filosofía y Humanidades.

- Rew, L., y Horner, S.,** 2003. Personal Strengths of Homeless Adolescents Living in a High-Risk Environment. *Advances in nursing science*, 26 (2), 90-1001. Austin: University of Texas.
- Román, M.,** 1999. *Guía práctica para el diseño de proyectos sociales*. Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación, CIDE.
- Servicio Nacional de Menores (SENAME),** 2003. *Estudio sobre magnitud de niños y niñas de la calle*. Santiago: PRODENI.
- Servicio Nacional de Menores (SENAME),** 2004. *Niños y niñas de la calle*. Santiago: SENAME.
- Weick, A., y Saleeby, D.,** 1995. Supporting family strengths: orienting policy and practice toward de 21st century. *Families in society*, Vol. 76, N°3.
- World Health Organization,** 2000. *Working with Street Children. A Training Package on Substance Use, Sexual and Reproductive Health Including HIV/AIDS and STDs*. Geneva, Switzerland.

ANEXO 1

Ficha de evaluación diagnóstica inicial

Nombre entrevistador: _____

Fecha entrevista: _____

1. Identificación del niño(a) o adolescente:

- a. Nombre _____
- b. RUT _____
- c. Fecha de nacimiento _____
- d. Edad _____
- e. Sexo _____
- f. Dirección de la familia responsable _____
- g. Comuna de la familia responsable _____
- h. Lugar desde donde viene derivado _____

2. Nivel de estrés¹³:

Eventos	SÍ	NO
Cambios en la escuela, trabajo o casa.		
Enfermedad seria o accidente.		
Dificultades económicas.		
Separación de los padres.		
Divorcio de los padres.		
Discusiones de los padres.		
Enfermedad o accidente de los padres o hermanos/as.		
Enfermedad o accidente de los abuelos/as.		
Muerte de padres, hermanos/as o abuelos/as.		
Muerte de un miembro de la familia o amigo/a.		
Dificultades o conflicto con un miembro de la familia.		
Rompimiento con el novio/a.		
Problemas legales o con la policía.		
Robo de pertenencias personales.		
Fracaso en la escuela.		
Embarazo.		
Abuso físico.		
Abuso sexual.		
Otro problema serio(especificar).		

¹³ La lista de eventos estresantes se ha tomado de R. Coddington, "The significance of life events as etiologic factors in the diseases of children". A Study of a Normal Population. Journal of Psychosomatic Research. 16. 1972.

3. Situación de calle:

- a. Fecha de inicio en calle _____
- b. Estada en calle (marque con una X lo que corresponda):

Estada diaria en calle	Todo el día.	
	Toda la noche.	
	La mayor parte de la noche.	
	La mayor parte del día.	
Estada mensual en calle	Una semana.	
	Menos de una semana.	
	Dos semanas.	
	Casi todo el mes.	

- c. Condiciones de salud física:

i. Apariencia nutricional:

	SÍ	NO
• Enflaquecido.		
• Normal.		
• Sobrepeso.		
• Obeso.		
Se observan lesiones no traumáticas en la piel.		
Tiene lesiones traumáticas.		

ii. Antecedentes de salud:

	SÍ	NO
ETS.		
Epilepsia.		
Problemas respiratorios.		

d. Condiciones de salud mental:

i. Consumo de drogas:

	SÍ	NO
Presencia de consumo.		
Tipo de consumo (sustancia):		
• Alcohol.		
• Marihuana.		
• Pasta base.		
• Sí.		
• Cocaína.		
Problemas asociados al consumo:		
• De salud física.		
• Robo.		
• Dependencia.		
• Narcotráfico.		
• Familiares.		
• Emocionales.		
• Con amigos.		
Frecuencia de consumo:		
• Diario.		
• Día por medio.		
• Una vez por semana.		
• Algunos días en el mes.		
Fecha de inicio de consumo:		

e. Vulneración de derechos:

	SÍ	NO
Presencia de VIF.		
Presencia de peores formas de trabajo infantil.		

4. Vínculos positivos

- a. Presencia de personas significativas y protectoras para el niño(a) o adolescente (enumere e identifique)

Nombre	Relación	Edad
1.		
2.		
3.		
4.		

- b. Presencia de otros significativos (animales, religión, otros niños, entre otros)

1.
2.
3.
4.

5. Grado de desarrollo de competencias

- a. Físicas:

	SÍ	NO
Ausencia de discapacidad motora evidente		

- b. Psicológicas:

	SÍ	NO
Ausencia de discapacidad mental evidente		

- c. Sociales¹¹

<p>YO TENGO</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Personas alrededor en quienes confío y quienes me quieren incondicionalmente. <input type="checkbox"/> Personas que me ponen límites para que aprenda a evitar peligros o problemas. <input type="checkbox"/> Personas que me muestran por medio de su conducta la manera correcta de proceder. <input type="checkbox"/> Personas que quieren que aprenda a desenvolverme solo. <input type="checkbox"/> Personas que me ayudan cuando estoy enfermo o en peligro o cuando necesito aprender. 	<p>YO SOY</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Una persona por la que los otros sienten aprecio y cariño. <input type="checkbox"/> Feliz cuando hago algo bueno para los demás y les demuestro mi afecto. <input type="checkbox"/> Respetuoso de mí mismo y del prójimo. <input type="checkbox"/> Capaz de aprender lo que mis profesores me enseñan. <input type="checkbox"/> Agradable y comunicativo con mis familiares y vecinos.
<p>YO ESTOY</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Dispuesto a responsabilizarme de mis actos. <input type="checkbox"/> Seguro de que todo saldrá bien. <input type="checkbox"/> Triste, lo reconozco y lo expreso con la seguridad de encontrar apoyo. <input type="checkbox"/> Rodeado de compañeros que me aprecian. 	<p>YO PUEDO</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Hablar sobre cosas que me asustan o me inquietan. <input type="checkbox"/> Buscar la manera de resolver mis problemas. <input type="checkbox"/> Buscar la manera de resolver mis problemas. <input type="checkbox"/> Controlarme cuando tengo ganas de hacer algo peligroso o que no está bien. <input type="checkbox"/> Buscar el momento apropiado para hablar con alguien o para actuar. <input type="checkbox"/> Encontrar a alguien que me ayude cuando lo necesito. <input type="checkbox"/> Equivocarme y hacer travesuras sin perder el afecto de mis padres. <input type="checkbox"/> Sentir afecto y expresarlo.

11 La escala que se utiliza para conocer el grado de desarrollo de las competencias sociales se ha tomado del “Manual de identificación y promoción de la resiliencia en niños y adolescentes”. M. Munist, H. Santos, M.A. Kotliarenko, N. Suárez, F. Infante, E. Grotberg, 1998, pp.3.

6. Recursos

a. Internos¹²

	SÍ	NO
Educación:		
• Escolarizado.		
• Curso actual.		
• Repitencia.		
• Retraso escolar.		
• Deserción escolar.		
Cuenta con idea de futuro.		
Tiene fe religiosa.		
Optimismo/sentido del humor:		
• Capacidad de reír, de adaptarse.		
• Alegría.		
• No censura la risa.		
• Sonreír.		
• Contar anécdotas graciosas.		
• Recordar momentos alegres y divertidos.		
• Mantener un ambiente distendido.		
• Controlar las ironías.		
• Promover el optimismo sobre los resultados.		

b. Externos:

Acceso a redes:	SÍ	NO
• Cuenta con cédula de identidad.		
• Está inscrito en el consultorio.		
• Asiste regularmente al colegio.		
Está vinculado a su familia.		
Está vinculado a otros niños de la calle.		
Cuenta con modelos positivos.		
Participa en alguna organización social positiva.		
Tiene acceso a lugares de recreación positiva.		

7. Interés por participar en el proyecto

SÍ	
NO	

¹² Los aspectos relativos al optimismo/sentido del humor se han tomado de "Avances en el estado del arte en resiliencia. Educación". H. Acutón y colaboradores. Ceanim. Chile. 2004. Pp. 13-14.

Resumen evaluación diagnóstica:

Vulnerabilidad en torno a la situación de calle:

• Alta.	
• Media.	
• Baja.	

Factores de riesgo:

Nivel de estrés:	
• Alto.	
• Medio.	
• Bajo.	

• Experiencia de calle:

Factores Protectores:

- Vínculos: _____
- Competencias: _____
- Recursos: _____

Predominio de factores:

• Protectores.	
• De riesgo.	

Áreas de intervención:

Factores protectores posibles de mejorar: _____

Factores de riesgo posibles de reducir: _____

Intervenciones específicas para la profundización diagnóstica:

- Psicológica: _____
- Salud física: _____
- Salud mental: _____
- Área legal: _____

Modelo de asignación de subsidio directo a familias en situación de campamento

INVESTIGADORES

MARCOS SINGER

Escuela de Administración UC

PEDRO TRAVERSO

Escuela de Administración UC

Resumen

En el paradigma actual, los subsidios habitacionales ofrecidos por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile (MINVU), para las familias en situación de campamento son gestionados a través de las Entidades de Gestión Inmobiliaria Social (EGIS). Las EGIS apoyan a las familias para lograr el subsidio gubernamental, y muchas veces también para elegir la solución habitacional en que se invertirán esos recursos. Es frecuente que las EGIS tengan vínculos formales o informales con alguna empresa inmobiliaria, por lo cual el paradigma actual podría inducir a situaciones de menor competencia en la oferta de viviendas sociales. Lo anterior dado que la EGIS actuaría como *capturador* de la demanda, incentivando a la empresa inmobiliaria a ofertar soluciones habitacionales que minimicen los costos de construcción, dados los requerimientos mínimos exigidos por la autoridad.

Este trabajo propone implementar un paradigma alternativo para el caso de familias en situación de campamento, donde los subsidios habitacionales se entreguen directamente a las familias. Bajo este paradigma, el MINVU debería realizar una licitación pública donde empresas inmobiliarias presenten ofertas para satisfacer las necesidades habitacionales de un conjunto de familias que ya disponen de un subsidio. De esta forma, las familias tendrían el poder de escoger entre más de una alternativa, lo que incrementaría la competencia entre las inmobiliarias para presentar soluciones habitacionales de mayor valor agregado.

De implementarse esta propuesta se deberá resolver un problema de asignación de familias a proyectos inmobiliarios que es de alta complejidad matemática. Este trabajo propone algoritmos para obtener una solución más sencilla del problema, la cual está muy cercana al óptimo.

Para que esta propuesta pueda materializarse exitosamente, deben cumplirse una serie de requisitos, como por ejemplo: i) el MINVU debe involucrarse directamente en la gestión de la demanda y la oferta de soluciones habitacionales, ii) las familias deben participar en la definición de las bases técnicas de la licitación, iii) el Estado debe mejorar su desempeño como contratante, para no desalentar la participación de empresas privadas en licitaciones por viviendas sociales, que es requerida para lograr mayor competencia.

Antecedentes

Pese a los esfuerzos realizados, en Chile existen actualmente cerca de 30 mil familias viviendo en campamentos sin condiciones mínimas de habitabilidad. Aproximadamente 20 mil de ellas califican para alguno de los Fondos Solidarios de Vivienda regulares ofrecidos por el MINVU, y se espera que pronto logren obtener una solución habitacional. Las restantes 10 mil familias no están siendo abordadas por los programas regulares de subsidio habitacional, y bajo el escenario actual permanecerán en situación de campamento.

Las Entidades de Gestión Inmobiliaria Social (EGIS), cuya función es asesorar a las familias en los aspectos técnicos y sociales que permiten acceder a un subsidio habitacional, aparentemente han sido efectivas en apoyar la erradicación de grandes campamentos. Actualmente, una parte significativa de los campamentos remanentes no sobrepasan las 50 familias, por lo que parecen tener menor efectividad.

Adicionalmente, bajo el esquema de asignación de viviendas sociales a través de las EGIS, las familias generalmente tienen acceso a una sola opción de vivienda que les presenta esta entidad. Considerando que varias EGIS están ligadas a empresas inmobiliarias, éstas podrían tener incentivos a presentar ofertas que, cumpliendo los estándares mínimos exigidos por el MINVU, minimicen los costos de construcción.

El objetivo de este estudio es analizar las implicancias de un cambio del modelo que ya está siendo explorado por el MINVU: entregar un subsidio directo a las familias en situación de campamento (un *voucher*), en una determinada zona y luego llamar a una licitación a las empresas inmobiliarias, para que las familias decidan cuáles viviendas sociales se van a construir. Bajo este esquema, las empresas inmobiliarias no dispondrían de una demanda ya asegurada por la EGIS, por lo cual maximizarían el valor de las soluciones ofertadas con el objetivo de captar la preferencia de las familias en el proceso de licitación. Del mismo modo, las familias en situación de campamento dispondrían de más de una opción para elegir la vivienda que mejor satisfaga sus necesidades. Con ello se ganaría efectividad, la que debería contribuir a la erradicación de los campamentos.

1. Validez y alcances de la propuesta

La validez de esta propuesta descansa en dos hipótesis, que serían necesarias validar mediante un experimento, como explicaremos más adelante. Estas hipótesis son:

Hipótesis 1: El mecanismo de licitación de viviendas sociales que plantea esta propuesta incentivaría a las empresas constructoras a competir por adjudicarse el paquete ofertado, y por ello ofrecer soluciones habitacionales por sobre el estándar de calidad mínima exigida por la legislación vigente.

Esto se basa en el supuesto de que los márgenes obtenidos actualmente por las empresas constructoras permitirían construir casas de mayor valor (y, por lo tanto, mayor costo), manteniendo la factibilidad económica del negocio.

Hipótesis 2: La posibilidad de elegir entre más de una alternativa de solución habitacional aumenta la satisfacción de las familias y, por lo tanto, las hace más proclives a abandonar el campamento a cambio de una solución habitacional.

Cabe mencionar que esta propuesta sólo pretende entregar una alternativa al mecanismo actual de asignación de viviendas sociales a familias en situación de campamento, considerando la preferencia de las familias y promoviendo la competitividad en las ofertas presentadas. Esta propuesta no aborda otras problemáticas de gran relevancia, tales como el rol de las EGIS, el monto de los subsidios, la metodología de evaluación de las familias, o el traslado y habilitación de familias. Esta propuesta es aplicable sólo a situaciones particulares de demanda de vivienda social, tal como se explicará más adelante.

2. Antecedentes bibliográficos

La política habitacional en Chile ha experimentado diversos cambios a través de la historia. En la década de los '60, el mecanismo de subsidio consistía en rebajar o eximir de impuestos a los constructores y a los propietarios de viviendas consideradas sociales o económicas. Este modelo se puede definir como subsidio al costo o a la oferta. El monto de recursos transferidos fue significativo. Una estimación del Servicio de Impuestos Internos calculó que el año 1968 estos subsidios representaron menores ingresos, equivalentes al 11% del gasto público realizado ese año en vivienda y urbanismo (Arellano, 1983). Otra política utilizada en la década de los '60 e inicios de los '70 fue el subsidio al crédito para compra de viviendas. A partir de la segunda mitad de la década de los '70 se subsidia la demanda, entregando un monto fijo y por una sola vez para la compra de viviendas con características previamente estipuladas, que podría cubrir la totalidad o una parcialidad del valor de la misma.

Gilbert (2002) analiza las políticas de subsidios habitacionales de Chile (pionero en la región), Colombia y Sudáfrica. Si bien se reconoce la efectividad de este tipo de subsidios, se detectan problemas de calidad y ubicación de las viviendas (creación de barrios marginales), y la manera de entregarlos cuando la demanda supera la oferta disponible (Brain et al., 2007). Este tipo de política habitacional logró que en Chile disminuyera el déficit de viviendas, desde un 28,2% el año 1990 a un 18,4% el año 1999. Sin embargo, aumentó la cantidad de familias en espera de un subsidio de 500.000 el año 1990 a 1.530.000 el año 1998. Otra de las problemáticas importantes es la capacidad de hacer asignaciones correctas y efectivas a las familias que en realidad más lo necesitan (Gilbert, 2002). Según el reciente “Catastro Nacional de Campamentos” (MINVU, 2011), existen en Chile 706 campamentos en los cuales las familias viven en condiciones precarias: 67% no tienen electricidad regularizada, y el 85,6% no cuenta con soluciones sanitarias construidas. Del total de campamentos, un 79% se encuentran en zonas urbanas y el 21% restante, en zonas rurales. Las regiones que más concentran campamentos son Valparaíso (23%), Biobío (21%), y Metropolitana (17%), en donde coincidentemente se localizan las principales ciudades del país.

El modelo propuesto busca asignar de manera efectiva y transparente los subsidios para la vivienda social. Para realizar esta asignación se propone centralizar la información de los postulantes (su perfil de preferencias) y de los proyectos, y con ello alimentar un algoritmo de asignación óptima que maximiza el beneficio social. La literatura académica muestra la utilidad de considerar de manera sistemática la información de la oferta y la demanda de ciertos servicios sociales. Por ejemplo, Roth (2002) describe la problemática de las postulaciones de los doctores en EE.UU. para sus residencias o internados. Una buena residencia influye fuertemente en la carrera de un doctor y, por otra parte, los residentes representan una parte significativa de la fuerza laboral de los hospitales. La intensa competencia de los hospitales por contar con los mejores estudiantes llevó a esas instituciones a formular ofertas de trabajo dos años antes de que los alumnos se graduaran. Ante la premura, tanto los hospitales como los estudiantes tomaban decisiones con insuficiente información, incluyendo notas de egreso, preferencias personales, y necesidades de los hospitales. Esta situación se asemeja a la asignación de subsidios de vivienda en Chile. Las familias son como los estudiantes de medicina, que ante una oferta inmobiliaria presentada por una EGIS se inscriben con el fin de asegurar un cupo, pero sin contar con toda la información sobre otras ofertas (actuales y/o futuras) que podrían calzar mejor con sus necesidades. Por su parte, el MINVU asigna las familias para llenar los cupos disponibles del proyecto, ignorando si esa combinación de familias inscritas es la óptima.

La manera de solucionar el problema de las residencias de los doctores (que con el correr de los años se hizo insostenible), fue crear un *clearinghouse*

(una especie de centro de información), para que los estudiantes pudieran listar sus preferencias por internados en los distintos hospitales, y éstos pudieran listar a los estudiantes según su orden de preferencia. Esto es muy similar a la propuesta aquí presentada para los subsidios habitacionales. A las familias se les presentan los proyectos inmobiliarios existentes y luego ellas deben listar sus preferencias. El algoritmo (“el *clearinghouse*”) decide en base a estas preferencias y a la capacidad de los distintos proyectos. Dada la efectividad del *clearinghouse*, con el tiempo más del 95% de residencias en hospitales fueron asignadas de acuerdo al modelo.

Propuesta

La propuesta ya mencionada consistente en entregar un subsidio directo a las familias en situación de campamento (un *voucher*) en una determinada zona y luego llamar a una licitación a las empresas inmobiliarias para que las familias decidan cuáles viviendas sociales se van a construir.

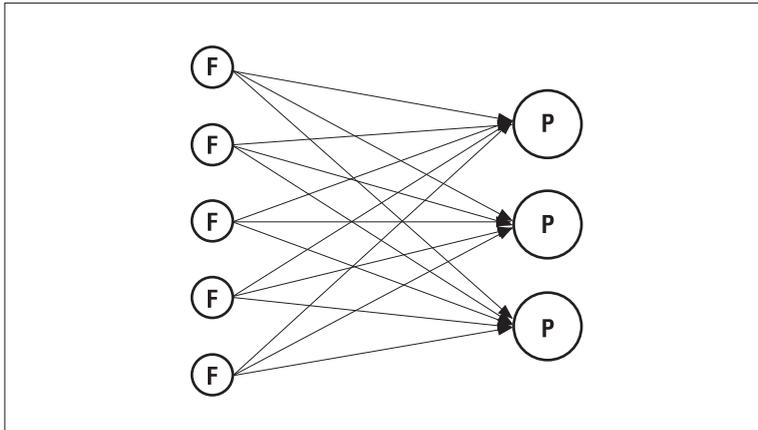
1. Implementación de la propuesta

Para implementar esta propuesta se requiere realizar la siguiente secuencia de actividades:

- a) Las familias en situación de campamento del área donde se aplicará esta propuesta son evaluadas y seleccionadas por el MINVU, o por alguna entidad pública o privada que se designe, en términos de su factibilidad de acceso a subsidios habitacionales.
- b) El MINVU diseña las bases de una licitación pública para que empresas constructoras presenten potenciales soluciones habitacionales para las familias seleccionadas. Las bases son diseñadas con la participación de las familias.
- c) El MINVU llama a una licitación de acuerdo a las bases diseñadas.
- d) Las empresas inmobiliarias interesadas presentan sus ofertas, definiendo el máximo de soluciones habitacionales que puede contener cada proyecto y el mínimo que hace factible su construcción.
- e) El MINVU pre-selecciona aquellos proyectos presentados en la licitación que cumplen con los requisitos mínimos exigidos.
- f) El MINVU presenta a las familias todas las ofertas propuestas por las constructoras que fueron pre-seleccionadas. Cada familia califica las soluciones, ordenándolas desde la más preferida a la menos preferida.
- g) Las familias son asignadas a las soluciones habitacionales buscando la maximización de la utilidad social, entendida como la suma de la utilidad de todas las familias. La utilidad de cada familia es máxima cuando es asignada a su primera preferencia, y disminuye en la medida en que se le asigna a proyectos de menor preferencia. Sólo son adjudicados aquellos proyectos que son escogidos por el número mínimo requerido de familias.

Para realizar el paso “g” es necesario resolver un problema de gran complejidad, esquematizado en la Figura 1, que es similar al problema de la mochila múltiple (*Multiple Knapsack Problem* o MKP), en el cual deben asignarse N ítems en M mochilas maximizando el valor de la carga, sin sobrepasar el peso máximo de las mochilas. Las inmobiliarias presentarían P proyectos (mochilas), para F familias. Cada familia f tendrá un perfil de preferencias que incluye todos los proyectos ofertados. A su vez, cada proyecto p tendrá una capacidad máxima de familias que puede albergar y una cantidad mínima que lo hace viable. Las familias deben asignarse a los proyectos de manera de maximizar la sumatoria de las utilidades de cada familia.

FIGURA 1 | **Esquema de asignación de familias (F) a proyectos de soluciones habitacionales (P)**



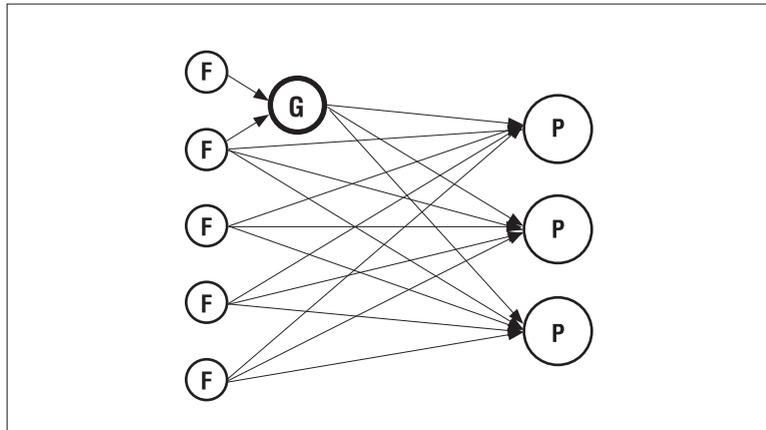
Fuente: elaboración propia.

El programa matemático que describe este problema es el siguiente, donde p es la utilidad a asignar al ítem j en la mochila i , x_{ij} es una variable binaria que es igual a uno si el ítem j es asignado a la mochila i , e igual a cero de lo contrario; w es el peso del ítem; W_i es el peso máximo que puede contener cada mochila.

$$\begin{aligned} & \max \sum_{i=1}^m \sum_{j=1}^n p_j x_{ij} \\ & s.a. \\ & \sum_{j=1}^n w_j x_{ij} \leq W_i \text{ para todo } 1 \leq i \leq m \\ & \sum_{i=1}^m x_{ij} = 1 \text{ para todo } 1 \leq j \leq n \\ & x_{ij} \in \{0,1\} \text{ para todo } i, j \end{aligned}$$

El MKP es un problema de alta complejidad algorítmica debido al gran número de alternativas de asignación. A modo de ejemplo, existen $2^{30} = 1.073.741.824$ maneras distintas de asignar 30 familias en dos proyectos inmobiliarios. El problema se vuelve aún más complejo al considerar que las familias pueden postular en grupos a las distintas soluciones habitacionales, tal como se esquematiza en la Figura 2.

FIGURA 2 | **Esquema de asignación de familias (F) a proyectos de soluciones habitacionales (P), considerando la postulación de grupos de familias (G)**



Fuente: elaboración propia.

Para solucionar el problema de asignación descrito, se desarrollaron dos algoritmos que simplifican el problema y entregan resultados cercanos al óptimo.

El *Algoritmo 1*, que se describe en los siguientes pasos, asigna a todas las familias en su primera preferencia de solución habitacional. Si esta solución no es factible (porque algún proyecto supera el máximo de capacidad de familias, o bien no cumple el mínimo requerido para ser construido), las familias son reasignadas hasta lograr la factibilidad de la solución:

- a. Asignar cada familia o grupo de familias en su primera preferencia.
- b. Si hay un proyecto que excede su máximo, elegir una familia asignada a él cuya segunda opción esté disponible y reasignarla.
- c. Repetir paso b. hasta que ningún proyecto exceda el máximo.
- d. Si un proyecto no cumple el mínimo, se evalúa la mejor de las siguientes opciones (la de mejor puntaje).
- e. Traer las familias necesarias, en las cuales el proyecto sea su siguiente mejor opción, hasta completar el mínimo del proyecto.

- f. Enviar las familias asignadas a este proyecto a su siguiente mejor opción disponible.
- g. Repetir paso d. hasta que todos los proyectos, con familias asignadas, cumplan el mínimo.

El *Algoritmo 2*, que se describe en los siguientes pasos, asigna iterativamente a las familias en la solución habitacional que aporta mayor utilidad social al conjunto total de familias, manteniendo siempre la factibilidad de la solución:

- a. Identificar proyecto con mayor puntaje total entre las familias que aún no han sido asignadas a un proyecto.
- b. Una vez identificado el proyecto:
 - a. Si éste aún no tiene familias asignadas o no ha cumplido el mínimo, asignar familias hasta completar el mínimo requerido, según ranking de mayor puntaje.
 - b. Si el proyecto ya cumple con el mínimo, asignar una familia (la de mayor puntaje).
- c. Repetir paso a) hasta completar la asignación de familias.

Ambos algoritmos fueron evaluados en términos de su aproximación a la solución óptima del problema de asignación, entendida como la maximización de la suma de la satisfacción de cada familia de ser asignada a una determinada solución habitacional. Esta evaluación se muestra en el Anexo 1.

Cabe señalar que también sería posible intentar resolver el programa matemático mediante algún software especializado. Descartamos esta opción porque en materia de licitaciones públicas es necesario que la lógica de adjudicación sea clara para todas las partes. Especialmente para el caso de quienes no son adjudicados, el Estado debe poder explicar la metodología utilizada y los detalles específicos de cada decisión. Ambos algoritmos presentados cumplen con tales requisitos de ser explicables, no así la programación matemática que resultaría ininteligible para las empresas y las familias.

2. Condicionantes para la implementación de la propuesta

Existen varias condiciones necesarias para que esta propuesta sea factible de implementar y para que cumpla con sus dos objetivos: aumentar la competitividad de la oferta de vivienda social y maximizar el beneficio de las familias.

2.1 Rol del MINVU en la administración de la demanda y la oferta

Dada la imperfección del mercado de las viviendas sociales (debido a asimetrías de información), resulta fundamental el rol del MINVU en la administración de la demanda y la oferta de viviendas sociales.

- a. **Administración de la demanda:** el MINVU debiera administrar la demanda de viviendas sociales. Para esto debe evaluar a las familias del sector donde se aplicará esta propuesta, y definir su factibilidad para recibir el subsidio y su disposición para optar a una nueva vivienda. Con ello, el MINVU se aseguraría que existe un número mínimo de viviendas sociales antes de llamar a una licitación pública.
- b. **Administración de la oferta:** el MINVU debe asegurar la competitividad de la licitación pública, velando por la presentación de más de un oferente. Para esto deberá comunicar pública y formalmente la realización de la licitación, e invitar a todas las empresas que podrían estar interesadas en participar. Esto es crítico en zonas donde operan pocas constructoras en condiciones oligopólicas.
- c. **Gestión de la licitación:** el MINVU deberá velar por la correcta ejecución de la licitación y realizar la asignación final de familias a viviendas, utilizando alguno de los algoritmos propuestos.

2.2 Participación de las familias en la definición de las bases de licitación

Las familias debieran participar en la definición de las bases de licitación de las viviendas sociales que serán ofertadas. Así podrían manifestar sus intereses particulares y orientar a los oferentes en aquellos aspectos que les resulten más relevantes, y que probablemente guiarán su elección.

2.3 Número mínimo de viviendas a licitar

Para asegurar la competitividad de la oferta, es necesario que la licitación sea atractiva para las empresas constructoras. Preliminarmente se estimó que ello se da cuando el número requerido de viviendas sobrepasa las 150, aunque este número debe ser validado. Esto requiere que existan en el sector al menos ese número de familias en situación de campamento habilitadas para postular al subsidio, y que tengan disposición a optar por una nueva vivienda en otro sector. Eventualmente ello se cumpliría consolidando la demanda de familias de varios campamentos dentro de una misma zona.

2.4 Disponibilidad de terrenos

Si para las familias es un requisito poder quedarse en la misma zona en que están ubicados sus campamentos, se requiere que existan terrenos disponibles para que las constructoras puedan utilizarlos en sus proyectos. Si no hay disponibilidad de terrenos cercanos, las ofertas que se presenten probablemente no serán atractivas para las familias.

2.5 Comportamiento del Estado como contratante

Para fomentar la participación de empresas constructoras en el proceso de licitación y, por ende, la competitividad del proceso, es deseable que éstas no vean costos extras por el hecho de que el licitante es un organismo estatal.

Entonces, la implementación de esta propuesta debiera identificar todas las actividades requeridas para realizar la licitación, preocuparse de asegurar su efectividad y eficiencia, y comunicar este trabajo a los potenciales oferentes.

3. Otros aspectos a evaluar para la implementación de la propuesta

Si bien están fuera del alcance de esta propuesta, existen otros aspectos que debieran ser evaluados con mayor profundidad al momento de implementarla.

3.1 Erradicación de campamentos

Si el MINVU desea erradicar los campamentos donde se aplique esta propuesta se debe presentar a las familias sólo los proyectos ofertados. Si no es el objetivo erradicar, las familias podrían tener la opción de no tomar ninguno de los proyectos presentados.

3.2 Asignación de grupos de familias

Tal como se muestra en la Figura 2, las familias podrían postular en grupos a los proyectos habitacionales que se les ofrecen. El grupo sería indivisible: o todas las familias que lo componen se asignan a un proyecto, o ninguna. El algoritmo propuesto no da prioridad a la formación de grupos, esto es, 10 familias postulando como un grupo tienen la misma prioridad que 10 familias postulando por separado.

Lo anterior no fomenta la formación de grupos pero tampoco la desalienta. Si se estima que sí se debe dar preferencia a los grupos se podría modificar marginalmente el algoritmo de asignación, lo cual no afectaría las hipótesis presentadas en esta propuesta.

3.3 Entidades a cargo del proceso

Se debe evaluar qué entidades estarán a cargo de la gestión de las actividades requeridas para implementar esta propuesta. Una posibilidad es que las mismas EGIS¹ realicen la gestión de la demanda, evaluando las familias y determinando su factibilidad para acceder al subsidio, o eventualmente podría realizarlo directamente el MINVU o el Servicio de Vivienda y Urbanización (SERVIU).

4. Desarrollo de un piloto

Se propone realizar un piloto de esta propuesta en una zona geográfica acotada. A partir de este piloto, se podrá analizar en mayor detalle las hipótesis

1 Si la gestión la hiciera una EGIS ligada a alguna empresa inmobiliaria, se correría el riesgo de que ésta trate de influir sobre la decisión de las familias. En este caso, es importante que el MINVU vele porque todas las empresas inmobiliarias seleccionadas durante el proceso de licitación tengan la oportunidad de presentar sus proyectos a las familias, de manera independiente de la EGIS gestionadora de la demanda.

aquí planteadas y definir aspectos a mejorar para realizar una implementación a mayor escala.

Preliminarmente, el MINVU definió que esta propuesta podría ser pilotada en Copiapó. Allí hay 924 familias viviendo en un total de 17 campamentos, lo que representa el 61% de los campamentos de la región. El Anexo 2 muestra el detalle de los campamentos de Copiapó.

Conclusiones

En este trabajo se propone un nuevo modelo de asignación de subsidios habitacionales para familias en situación de campamento. En el modelo actual, la EGIS apoya a las familias en la obtención de los subsidios y en la búsqueda de soluciones habitacionales. Dado que varias EGIS están directa o indirectamente ligadas a empresas inmobiliarias, es probable que esta oferta se defina buscando minimizar el costo de la solución para cumplir con los requisitos mínimos de construcción de vivienda social. En el modelo propuesto, existe una licitación para adjudicar la construcción de las viviendas de las familias que ya disponen de un subsidio. De esta forma, las empresas tendrían mayores incentivos a presentar soluciones que maximicen el valor de la vivienda ofertada, y las familias dispondrían de más de una solución entre las cuales elegir. Esto debería aumentar la efectividad del mecanismo de erradicación, y con ello facilitar acercar a Chile a su meta de que nadie viva en condiciones habitacionales precarias.

Una de las complejidades de este sistema es que requiere que se asignen de manera óptima las familias a las ofertas generadas por la licitación. Para eso se desarrollaron y validaron dos algoritmos de asignación. Su principal ventaja es que la lógica de asignación es explicable, lo cual suele ser un requisito para este tipo de licitaciones.

Si bien los alcances de esta propuesta están limitados por una serie de condicionantes, pensamos que un sistema de asignación como el propuesto podría favorecer la competitividad del mercado de las viviendas sociales y la satisfacción de las familias beneficiadas. No obstante, es necesario realizar una prueba piloto de esta propuesta para validar los supuestos y analizar con mayor profundidad sus costos y beneficios.

Bibliografía

- Arellano, J.**, 1983. Políticas de vivienda 1975 – 1981: financiamiento y subsidios. *Eure*, vol. 10, N° 28, pp. 9-24.
- Gilbert, A.**, 2002. Helping the Poor through Housing Subsidies: Lessons from Chile, Colombia and South Africa. *Habitat International*, vol. 28, N° 1, pp. 13-40.

- Brain, I., Cubillos, G., Sabatini, F.**, 2007. Integración social urbana en la nueva política habitacional. *Temas de la Agenda Pública, Vicerrectoría de Comunicaciones y Asuntos Públicos, Pontificia Universidad Católica de Chile*, vol. 2, N° 7
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo**, 2011. *Catastro Nacional de Campamentos*, Gobierno de Chile.
- Roth, A.**, 2002. The Economist as Engineer: Game Theory, Experimentation, and Computation as Tools for Design Economics. *Econometrica*, vol. 70, N° 4, pp. 1341–1378.

Anexo 1

Evaluación de algoritmos de asignación

Para evaluar la robustez de los algoritmos planteados, se comparó el resultado de varias simulaciones con una simplificación del programa matemático, cuyo resultado será siempre igual o superior al problema matemático real de asignación. La simplificación consiste en relajar la restricción que obliga a que la variable de asignación (que toma valores 0 ó 1) sea un número entero. En este programa relajado la solución podría, por ejemplo, asignar el 0,2 de una misma familia a una solución habitacional; y 0,8 a otra, lo cual evidentemente no es factible en el problema real. Al relajar esta restricción el espacio factible es mayor, por lo cual el valor de la solución entregada siempre es igual o mejor a la del problema real. El problema relajado tampoco considera la exigencia de un número mínimo de familias para construir los proyectos.

El problema relajado es el siguiente, donde U_{ij} es la utilidad de asignar a la familia i en el proyecto j , x_{ij} es la variable que indica la asignación de la familia i al proyecto j .

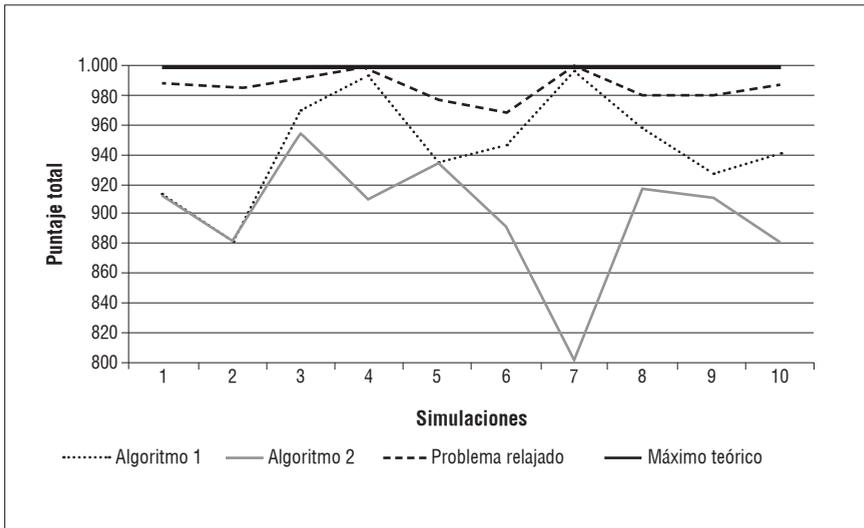
$$\begin{aligned} & \max \sum_{i=1}^m \sum_{j=1}^n U_{ij} x_{ij} \\ & \text{s.a.} \\ & \sum_{i=1}^m x_{ij} \leq P \max_j \text{ para todo } 1 \leq j \leq n \\ & \sum_{j=1}^n x_{ij} = 1 \text{ para todo } 1 \leq i \leq m \end{aligned}$$

Se corrieron 10 simulaciones considerando 100 familias y 10 soluciones habitacionales (proyectos), variando aleatoriamente el perfil de preferencias de las familias con respecto a las soluciones habitacionales presentadas. En esta aleatoriedad se consideró el que varias familias probablemente preferirán un mismo tipo de proyecto.

Se incluyó la posibilidad de que las familias se junten y postulen a los proyectos como grupo. Para esta prueba se consideró que los grupos pueden tener un mínimo de 11 y un máximo de 15 familias. La generación de los grupos se realizó de manera aleatoria. Recordemos que las familias de un grupo no pueden ser separadas, es decir, todas son asignadas al mismo proyecto.

Las familias o grupos pueden considerar en su elección sólo un subconjunto de soluciones que les interesan del total de soluciones ofertadas. De no quedar en ninguna de sus preferencias, automáticamente esa familia o grupo es asignada a un “proyecto futuro”, que en la práctica implica esperar un nuevo proceso de asignación, con nuevas ofertas. El Gráfico 1 muestra los resultados obtenidos en cada una de las 10 simulaciones realizadas.

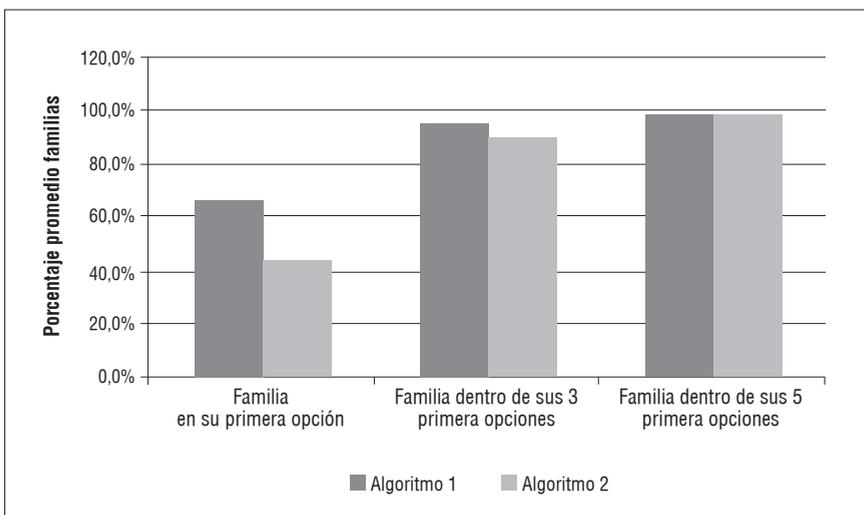
GRÁFICO 1 | Resultado de las simulaciones realizadas para evaluar robustez de los algoritmos



Fuente: elaboración propia.

Cabe destacar que en ambos algoritmos, aproximadamente el 90% de las familias quedan dentro de sus 3 primeras preferencias, y casi el 100% dentro de sus 5 primeras preferencias, tal como se muestra en el Gráfico 2.

GRÁFICO 2 | Comparación de los dos algoritmos simulados en cuanto al porcentaje de familias que quedan dentro de sus opciones más prioritarias



Fuente: elaboración propia.

Para realizar la validación de la metodología propuesta, se simuló su utilización en un caso real. Villa Futuro es un condominio que fue muy afectado por el terremoto de febrero de 2010. En él viven 1.334 familias propietarias y 217 familias allegadas o arrendatarias. A 780 familias se les construirá una solución habitacional en el mismo terreno, mientras otras 175 familias han optado por subsidios de adquisición de vivienda construida.

A las 596 familias restantes se les ofrecerán tres alternativas de subsidio:

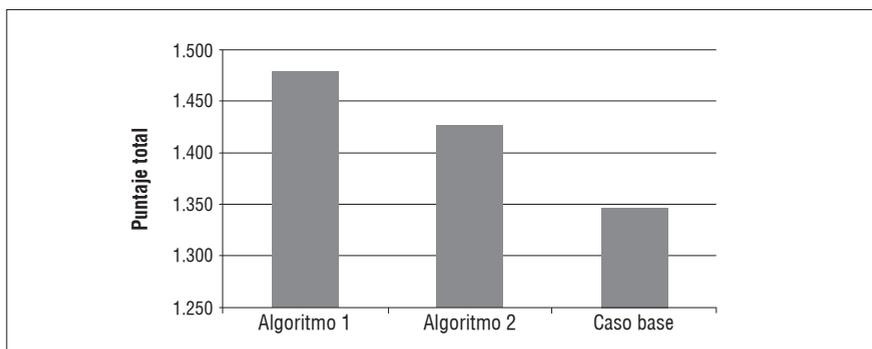
- Subsidios para Proyecto 1: viviendas nuevas para 288 familias.
- Subsidios para Proyecto 2: viviendas nuevas para 245 familias.
- Subsidios para Proyecto 3: adquisición de viviendas construidas para 73 familias.

Para realizar la simulación se consideraron los siguientes supuestos:

- Todas las familias tienen como primera preferencia el Proyecto 1.
- El 50% de las 596 familias eligen como segunda opción el Proyecto 2 y, finalmente, el Proyecto 3.
- El otro 50% elige como segunda opción el Proyecto 3 y, finalmente, el Proyecto 2.

En la simulación se consideró un caso base donde familias son asignadas a un determinado proyecto (sin considerar sus preferencias por las otras alternativas), lo que es equivalente a una asignación aleatoria de las familias en los proyectos. En el caso de prueba, las familias revelan sus preferencias por los tres proyectos existentes, y son asignadas a ellos utilizando los algoritmos ya explicados. El puntaje total corresponde a la suma de la utilidad social de cada familia, considerando que cada una obtiene una utilidad de 3 si queda en su primera opción, de 2 si es asignada a su segunda opción, y de 1 a su tercera opción. Los resultados obtenidos de esta simulación pueden observarse en el Gráfico 3.

GRÁFICO 3 | **Resultados de simulación de nueva metodología de asignación**



Fuente: elaboración propia.

La conclusión que se puede desprender de esta simulación es que la utilidad social es mayor cuando las familias son asignadas utilizando la modificación propuesta, y que el algoritmo propuesto 1 tiene un mejor desempeño que el algoritmo 2 en maximizar el puntaje total.

ANEXO 2

Detalle de campamentos de Copiapó

Campamento	Nº de familias	Año formación
Asentamiento La Estrella	22	2001
Candelaria	73	1975
Carlos Villalobos	75	1996
Cerro Mirador de la Negrita	30	1980
Hacienda Chamonate	19	1986
Fe Nueva Escala	30	1990
Hacienda Toledo	35	1980
Isabel Riquelme	33	1990
Jaime Sierra Castillo	140	1995
Nueva Esperanza	40	2000
Padre Negro	44	1996
Piedra Colgada	35	1996
Sergio Soto	25	2001
Villa el Cerro	160	1983
Vista al Valle	121	1985
Villa Tornini	25	1970
Hacienda San Pedro	17	2008
TOTAL	924	

Fuente: http://www.minvu.cl/opensite_20110103123346.aspx

Institucionalidad para la creación, mantención y conservación de parques urbanos

INVESTIGADORES

SONIA REYES-PAECKE

Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC

MACARENA IBARRA

Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC

MARCELO MIRANDA

Departamento de Ecosistemas y Medio Ambiente UC

ALEJANDRA PRECHT

Abogado

CAROLA SALAMANCA

Abogado

Resumen

Los parques urbanos son indispensables para la construcción de ciudades sustentables e inclusivas. Sin embargo, las ciudades chilenas muestran un notorio déficit de este tipo de áreas verdes y una gran desigualdad en su distribución. La principal causa de esta situación es la fragmentación de las decisiones y escasa coordinación entre las instituciones involucradas en la creación, mantención y conservación de los parques urbanos.

La construcción de los parques está divorciada de la planificación urbana, generando inequidad en su distribución, déficit concentrado en comunas con mayor densidad poblacional y ausencia de reservas de suelo para las demandas futuras. Por su parte, la mantención depende de los municipios y de Parque Metropolitano, generando grandes desigualdades en los montos destinados a ello producto de las diferencias en los presupuestos de las distintas instituciones, lo cual incrementa la inequidad. Respecto a la conservación, la legislación actual no considera los parques como parte del patrimonio cultural y natural de la ciudad, razón por la cual no cuentan con un estatuto de protección que asegure su permanencia e integridad en el largo plazo.

Se propone la creación de un servicio descentralizado y desconcentrado, que se relacione con el Presidente de la República a través del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), puesto que esta institucionalidad se inserta dentro de la planificación urbana. El sistema propuesto se inspira en los principios de equidad territorial, prestación de servicios múltiples, sustentabilidad, participación ciudadana, permanencia y gradualidad. La propuesta incluye las características de tal institución, sus funciones, el procedimiento para la creación de nuevos parques y alternativas de financiamiento.

Antecedentes

Los parques urbanos son áreas verdes destinadas al contacto con la naturaleza, a la cultura, a la recreación y al descanso de los habitantes de la ciudad. Las características de los parques varían de acuerdo a la intensidad con que reflejan cada uno de esos objetivos. Así, por ejemplo, aquellos que están destinados principalmente a la contemplación y contacto con la naturaleza, tienen una mayor diversidad y cobertura de vegetación, mientras que aquellos destinados a la recreación y el deporte tienen mayores superficies destinadas a juegos infantiles y juveniles e instalaciones deportivas.

Pese a sus diferencias, existen características comunes entre los parques urbanos, tales como la presencia de vegetación, senderos peatonales y de bicicletas, monumentos, espacios para la práctica de deportes, iluminación, escaños y sectores para descanso. Adicionalmente, pueden contar con cuerpos de agua, centros culturales y sectores de *pic-nic*, lo cual depende de sus dimensiones y del presupuesto disponible para su mantención. Los parques de propiedad fiscal, esto es que son bienes nacionales, se denominan parques municipales o parques públicos, y se distinguen de los parques privados principalmente porque estos últimos no son espacios abiertos, sino que tienen acceso restringido a usuarios inscritos o a quienes paguen una entrada. En Chile no se ha definido una superficie mínima para que un área verde sea clasificada como parque, de manera que hay una gran variabilidad de tamaños, pero en términos generales se consideran parques aquellos espacios de tamaño superior a una hectárea, o simplemente aquellos de mayor tamaño de la comuna.

En la literatura científica se ha reconocido la importancia estratégica de los parques urbanos para la calidad de vida de una sociedad mayoritariamente urbana (Chiesura, 2004) como es el caso chileno, donde más del 80% de la población vive en ciudades. Existe numerosa evidencia empírica que permite afirmar que la presencia de parques contribuye a mejorar el bienestar de la población. Los parques urbanos cumplen importantes funciones ambientales entre los que se destacan: la infiltración de las aguas lluvia y control de las inundaciones ocasionadas por lluvias torrenciales (Sorensen,

1998; Chiesura, 2004; Pauleit et al., 2005); la regulación del clima urbano, mitigación de las altas temperaturas y de las islas de calor urbano¹ (Sorensen, 1998; Solecki et al., 2005) y el mejoramiento de la calidad del aire mediante la captura de partículas y contaminantes (Hough, 1998; Hernández, 2007). Desde un punto de vista ecológico, los parques urbanos contribuyen a la conservación de la biodiversidad urbana y favorecen la presencia de aves nativas en la ciudad (Urquiza y Mella, 2002; Díaz y Armesto, 2003; Mella y Loutit, 2007), la existencia de flora nativa de los mismos permite que los ciudadanos conozcan y valoren el patrimonio natural, lo cual favorece las iniciativas de protección y, en definitiva, de conservación (Miller y Hobbs, 2002).

Las funciones sociales de los parques son igualmente importantes. Los parques urbanos constituyen espacios de encuentro e interacción social, favoreciendo el contacto entre personas de diferentes grupos de edad, etnias y grupos sociales, y se ha demostrado que la frecuencia de las interacciones tiene positivos impactos en la vida comunitaria y en la salud de las personas (Kuo et al., 1998; Kuo y Sullivan, 2001; Maas et al., 2009). Asimismo, la presencia de parques contribuye a la reducción de la sensación de estrés en los habitantes de la ciudad, favoreciendo las actividades contemplativas, entregando sensación de tranquilidad a los usuarios (Ulrich, 1981; Kaplan, 1983), y se asocian a estilos de vida más activos en la población de tercera edad (Sugiyama y Ward-Thompson, 2007). En síntesis, la presencia de parques contribuye positivamente a la salud psicológica y mental de los habitantes urbanos (Chiesura, 2004).

1. Situación actual de los parques urbanos en el Área Metropolitana de Santiago

La situación actual de los parques urbanos en el Área Metropolitana de Santiago (AMS) se analizó desde dos enfoques: mediante un catastro de los parques localizados en la ciudad y una revisión de las instituciones vinculadas a su creación, mantención y conservación². El catastro físico incluyó una evaluación rápida de cobertura vegetal, infraestructura y su grado de deterioro, la presencia de monumentos y su estado de conservación, principales actividades y funciones, y los principales problemas de mantención. Ello permitió constatar algunos hechos relevantes para la elaboración de la propuesta. En

1 Fenómeno que afecta a las grandes ciudades, y que consiste en la ocurrencia de temperaturas más altas que el entorno no urbanizado, producto de la inercia térmica del concreto, que es el material predominante en las ciudades, la gran cantidad de contaminantes en el aire y las actividades humanas generadoras de calor.

2 Este diagnóstico se enriqueció con los aportes de los asistentes a dos talleres realizados en marzo y junio de 2011, que contaron con la participación de representantes de diversas municipalidades, organizaciones no gubernamentales, del Gobierno Regional y Ministerio de Vivienda. Adicionalmente, se realizaron entrevistas a los Directores Municipales responsables de las áreas verdes en doce comunas del AMS, y se sostuvieron reuniones con profesionales del Parque Metropolitano de Santiago y con un profesional del equipo asesor de la Comisión de Recursos Naturales y Medio Ambiente del Congreso Nacional.

primer lugar, se pudo comprobar que las diferencias de mantención y estado se vinculan con la institución responsable. Los dieciséis parques urbanos que son administrados por Parque Metropolitano de Santiago se encuentran en mejor estado que aquellos que están a cargo de los municipios, los cuales, a su vez, presentan importantes diferencias relacionadas con el nivel socioeconómico de la comuna y el nivel de ingresos de la municipalidad.

El catastro institucional de los parques verificó la compleja situación en la que se encuentra la creación, mantención y conservación de los parques urbanos. Cabe destacar que mientras la mantención tiene que ver con el riego, limpieza, extracción de basuras, poda y otras tareas domésticas, la conservación tiene que ver con una mirada de resguardo y protección de largo plazo. Esta diferenciación no es evidente en la definición realizada por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), en un estudio de evaluación del Programa de Parques Urbanos, en donde conservación y mantención aparecen como sinónimos e incluyen los ítem “aseo, riego, mantención de áreas verdes, otras mantenciones, consumos básicos, y vigilancia” (MINVU, 2002, vol. 1 Reseña Técnica, pp. 21). La conservación es una tarea específicamente orientada a preservar y desarrollar el valor patrimonial y cultural de los parques, entendidos éstos como unidades que tienen un valor excepcional, o unidades cuyo valor radica en su integración con otros elementos urbanos (calles, conjuntos de viviendas) o lugares que constituyen obras conjuntas de los seres humanos y la naturaleza, todo lo cual les entrega un valor desde el punto de vista histórico, estético, ecológico, etnológico o antropológico (ver definición de patrimonio cultural en UNESCO, 1972).

La fragmentación institucional en la que se encuentran las tareas de creación, mantención y conservación de los parques urbanos, representa uno de los mayores problemas, por cuanto no hay una coordinación de estos espacios en términos de su diseño y mantención; no existe para todos los efectos una estrategia común con la planificación urbana que permita hacer frente al actual déficit de áreas verdes en Santiago; tampoco existe una efectiva y adecuada gestión para el establecimiento de alianzas público-privadas que permitan sortear los problemas de financiamiento; además, puede existir una duplicidad de funciones y no hay eficiencia de recursos, en cuanto a que la fragmentación impide las economías de escala. Asimismo, la desigualdad de recursos disponibles entre las distintas instituciones (lo cual se hace más evidente a nivel municipal) que comparten las tareas de promover la creación oportuna de parques en la ciudad, junto con velar por una adecuada mantención y protegerlos como parte del patrimonio cultural de la sociedad, parecen ser algunos de los problemas más serios de la institucionalidad vigente.

A excepción de los dieciséis parques que administra Parque Metropolitano de Santiago, servicio descentralizado del MINVU —y que representan 145

hectáreas –, la mantención de los parques urbanos del AMS está a cargo de las municipalidades. Éstos últimos dependen exclusivamente de sus municipios y de los recursos que éstos tengan para su mantención. Este es el origen de gran parte de las limitaciones actuales, en cuanto se trata de una compleja tarea que presenta importantes desafíos, tales como el costo y disponibilidad de agua para riego y la obtención de ejemplares vegetales adecuados para los espacios disponibles.

Existen parques con administración municipal (Vitacura, Las Condes, Providencia, Ñuñoa, Santiago, Maipú); parques con administración compartida (La Reina-Las Condes); y parques construidos y mantenidos por el MIN-VU, a través del Parque Metropolitano, en las comunas de más bajos ingresos (La Pintana, San Ramón, Independencia, Cerro Navia, Pudahuel, entre otras). En consecuencia, la diversidad institucional determina una gran diferencia en los recursos disponibles y del tipo de mantención realizada.

Por último, la conservación de los parques urbanos como parte del patrimonio natural y cultural de la ciudad, aparece como una dimensión débil en la institucionalidad y legislación vigente. Las categorías de protección de los monumentos nacionales, cuya institución responsable es el Consejo de Monumentos Nacionales (CMN), son los monumentos públicos, sitios arqueológicos, monumentos históricos, zonas típicas y santuarios de la naturaleza (esta última categoría ha salido recientemente del ámbito de acción del CMN). En este esquema, el parque como tal no cuenta con una protección oficial a menos que contenga un monumento histórico o sea parte de una zona típica. En ese caso, no es el valor de patrimonio natural lo que llevará a la conservación del parque, sino el hecho de encontrarse en una zona de valor ambiental, razón por la cual las dimensiones de su conservación tienen un enfoque diferente. Por otra parte, la protección patrimonial de los planes reguladores ha fijado su atención en los inmuebles y zonas de conservación histórica, no dando importancia al parque urbano en este contexto.

2. Problemas derivados de la institucionalidad actual

El diagnóstico permitió identificar una serie de problemas que derivan de la fragmentación institucional en relación con la creación, mantención y conservación de parques urbanos.

2.1 Problemas asociados a la creación y construcción de los parques

La ausencia de coordinación entre las instituciones involucradas en la creación de parques urbanos, respecto a cuántos parques se necesitan y dónde deben estar localizados, genera un déficit de estos espacios e inequidad en su distribución. En el caso del Área Metropolitana de Santiago, sólo el 3% de las áreas verdes existentes (n=358) tiene un tamaño superior a una hectárea, lo cual es un indicador del extremo déficit de parques urbanos (Reyes-Paecke

y Figueroa, 2010). Esta situación es agravada por la gran desigualdad en la distribución de las áreas verdes: si se usa como referencia la meta de 9,0 metros cuadrados de áreas verdes por habitante ($\text{m}^2/\text{hab.}$) recomendada por la Organización Mundial de la Salud, se comprueba que sólo siete comunas superan este valor, seis comunas tienen entre 6,0 y 9,0 $\text{m}^2/\text{hab.}$, diez comunas tienen entre 3,0 y 6,0 $\text{m}^2/\text{hab.}$, y once comunas cuentan con menos de 3,0 $\text{m}^2/\text{hab.}$ (Figueroa, 2009).

Diversos estudios realizados desde la década de los noventa por algunas instituciones públicas demuestran que el déficit y desigualdad en la distribución de las áreas verdes urbanas no es reciente. El año 1993, la Comisión Nacional de Medio Ambiente señalaba que el promedio metropolitano alcanzaba 3,2 $\text{m}^2/\text{hab.}$, pero las comunas más pobres presentaban valores aún más bajos, entre 0,4 y 2,9 $\text{m}^2/\text{hab.}$, mientras que las comunas con más altos ingresos tenían entre 6,7 y 18,8 $\text{m}^2/\text{hab.}$ (Nilo, 2003). En el año 2009, de acuerdo a cifras de Ministerio de Vivienda, el promedio era 3,9 $\text{m}^2/\text{hab.}$, pero con diferencias muy marcadas, que iban entre 1,1 $\text{m}^2/\text{hab.}$, en la comuna de Quinta Normal y 12,6 $\text{m}^2/\text{hab.}$, en Santiago (página web Observatorio Urbano, MINVU)³.

De este modo, se registra una completa desvinculación entre la creación de parques urbanos y la planificación territorial que debiera, por ejemplo, coordinar las proyecciones de crecimiento de la población con los futuros requerimientos de parques urbanos. Dado que los parques son un componente fundamental de la estructura urbana, su provisión debe ser asegurada al igual que otros servicios, como las redes sanitarias, de energía y el transporte público, conforme la ciudad se extiende. Pero ello no ocurre así en Santiago, generando extensas áreas urbanizadas carentes de parques con un tamaño superior a dos hectáreas (Figueroa, 2009; Reyes-Paecke y Figueroa, 2010).

La falta de protocolos que definan la estructura de los parques urbanos genera heterogeneidad, lo cual es positivo, pero también genera desigualdad en términos de la calidad de las prestaciones de los parques. Actualmente no existen estándares que establezcan las características básicas que deben tener los nuevos parques urbanos, hecho que se refleja en la falta de definiciones operativas del tema. La necesidad de contar con ciertos protocolos ha sido detectada en países que cuentan con una institución gubernamental encargada de los parques (Canadá, Reino Unido, Alemania, Estados Unidos), la cual define dichos estándares, respetando las diferencias entre un parque y otro.

³ Disponible en <http://www.observatoriourbano.cl/indurb/indicadores.asp> Indicador. Áreas verdes con mantenimiento por habitante. Dato comunal.

2.2 Problemas asociados a la mantención de los parques

Debido a que los recursos para la mantención de los parques urbanos dependen del presupuesto de la institucionalidad responsable, se genera una inequidad de recursos disponibles, por ende, diferencias importantes en sus niveles de mantención. Ello redundará en una distribución inequitativa de los parques y de sus beneficios en el Área Metropolitana de Santiago, que afecta principalmente a las comunas de bajos ingresos (Nilo, 2003; Figueroa, 2009; Reyes-Paecke y Figueroa, 2010).

La institucionalidad actual implica perder la posibilidad de obtener los beneficios de economías de escala, a partir de estrategias unificadas y planificadas para obtener y utilizar importantes recursos como el agua. Por ejemplo, una institución responsable de los parques urbanos podría desarrollar tecnologías orientadas a mejorar la eficiencia hídrica, como por ejemplo, el uso de vegetación xerófila, proyectos de riego con aguas grises, uso de estanques de acumulación de aguas lluvias, e implementación de sistemas de riego eficientes. Todo ello puede conducir a ahorros de hasta cinco veces los consumos originales (Dirección General de Aguas - Observatorio de Ciudades UC, 2010).

El diagnóstico realizado en la situación de los parques en el AMS, arroja como central tarea hacer eficiencia y sinergia en la obtención de uno de los recursos más escasos para la mantención: el agua. De acuerdo a un estudio realizado por la Dirección General de Aguas, el consumo anual de agua para regadío de áreas verdes urbanas en el AMS asciende a 6.300 millones de litros, que se traducen en un costo de \$3.800 millones anuales (Dirección General de Aguas - Observatorio de Ciudades UC, 2010).

2.3 Problemas asociados a la conservación de los parques

La institucionalidad y legislación actual no asume al parque urbano como parte del patrimonio cultural y natural de la ciudad, razón por la cual queda en una situación de vulnerabilidad frente a otros usos de suelo, que suelen ocupar partes de su superficie, como por ejemplo, proyectos de infraestructura vial, redes eléctricas, equipamientos, entre otros.

No se reconocen los parques como patrimonio cultural, a pesar de constituir piezas de alto valor, ya que representan la visión de la ciudad de un momento determinado y, además, incorporan sucesivamente componentes de diversos períodos, siendo en ocasiones el registro perdurable de los cambios urbanos (ej. el Parque O'Higgins en Santiago pertenece a una zona típica). Ello genera una conservación parcial de parques con valor patrimonial, puesto que se protegen solamente los monumentos o edificios que contiene sin incluir sus componentes naturales, aunque constituyen una sola unidad.

Tampoco se reconoce su valor como patrimonio natural, a pesar de representar la presencia de la naturaleza dentro de la ciudad. Producto de carecer de una norma de protección a la manera de los monumentos naturales situados fuera de las áreas urbanas, los proyectos que los modifican no están obligados a presentar una evaluación ambiental.

2.4 Problemas relacionados al vínculo de los parques con la comunidad

La institucionalidad actual impide planificar programas de acuerdo al importante rol como –“la extensión del jardín”– que deben cumplir los parques ante la creciente edificación en altura. Esto impide proponer programas adecuados tanto a las características del parque como de sus beneficiarios en las distintas comunas en que se encuentran. El Parque Metropolitano ha implementado una serie de programas en conjunto con los municipios, bajo el lema “Mi Parque, Mi Patio”, para fomentar el uso los parques e involucrar a la comunidad local en su cuidado y mantención.

Dado que las actividades culturales dependen, en la mayoría de los casos, de los recursos municipales, se genera una inequidad en el acceso a dichas actividades, en función de la capacidad de cada municipio para obtener financiamiento o de la capacidad de gestión y coordinación con instituciones culturales públicas o privadas. En este sentido, debiera recogerse la vasta experiencia existente en algunos municipios para la realización de actividades culturales mediante acuerdos con fundaciones, compañías de teatro e incluso centros comerciales, para entregar espectáculos artísticos gratuitos en los parques de comunas de escasos recursos, como La Pintana, El Bosque, San Miguel y La Florida, entre otras.

3. Diseño de una nueva institucionalidad

Tras el análisis de los beneficios asociados a los parques urbanos y del diagnóstico de los problemas asociados a la institucionalidad actual, se elaboró un modelo conceptual de la nueva institucionalidad que permitiera corregir dichos problemas y, a su vez, se nutriera de la experiencia acumulada, especialmente de la estructura y organización del Parque Metropolitano de Santiago. El modelo conceptual propuesto identifica las dimensiones a considerar, pero sin asociarlas a una estructura administrativa concreta (departamentos, direcciones, etc.).

Este procedimiento permitió identificar, en primer lugar, funciones y niveles de acción, y luego analizar la mejor alternativa factible en el esquema institucional existente en Chile. Este planteamiento metodológico facilitó el análisis posterior de diversas alternativas posibles, tanto desde el punto de vista de la legislación vigente como de la estructura de la administración pública actual, con sus distintos niveles territoriales, y las instituciones existentes con sus competencias, funciones y atribuciones, así como los principios que guían su acción.

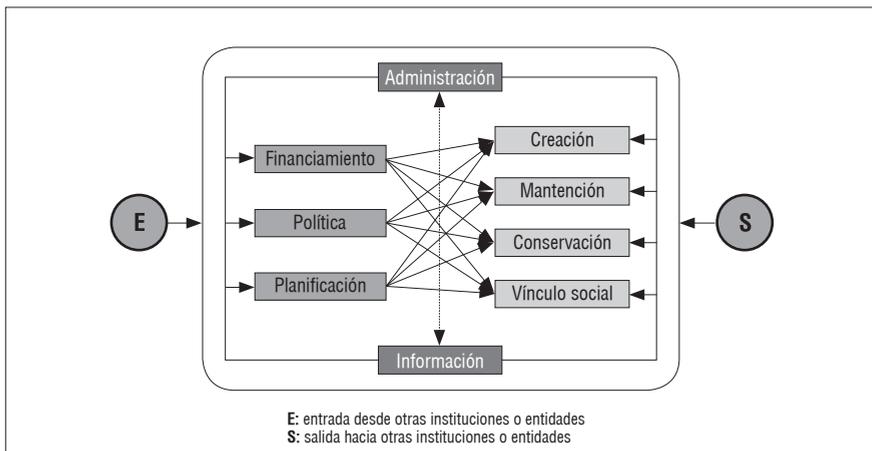
El diseño propuesto considera la integración, interacción y relación de una serie de elementos ordenados jerárquicamente, asociados a las tres grandes funciones: creación, mantención y conservación de una red de parques urbanos para el AMS. De este modo, las tareas y atribuciones de la institucionalidad propuesta son presentadas como componentes funcionales, los cuales se ordenan en tres ámbitos de acción: estratégicos, tácticos y operacionales.

La institucionalidad de parques urbanos se estructura como un sistema abierto (Figura 1), en el cual se reconocen una serie de elementos, conexiones, entradas, salidas y un límite o marco en el cual ella debe actuar.

- Los elementos de este sistema son: el financiamiento, las políticas, la planificación, la creación de parques, la mantención, la conservación, el vínculo social, la información y la administración.
- Las conexiones corresponden a los flujos de información, expresados en demandas de áreas verdes, actores, plazos, prioridades, alianzas, etc., que permiten la organización y el funcionamiento de cada elemento del sistema.
- Son “entradas” la interacción con otras instituciones, las demandas de entidades sociales y sus tendencias, traducidas en información.
- Son “salidas” las respuestas a otras instituciones en términos de superficies de parques creados, mantenidos, monumentos conservados y los vínculos con entidades sociales que son realizados bajo el funcionamiento de la institucionalidad.

Finalmente, el límite está dado por el ámbito de acción que posee la institucionalidad propuesta.

FIGURA 1 | **Visión sistémica de los componentes y flujos de la institucionalidad de parques urbanos**

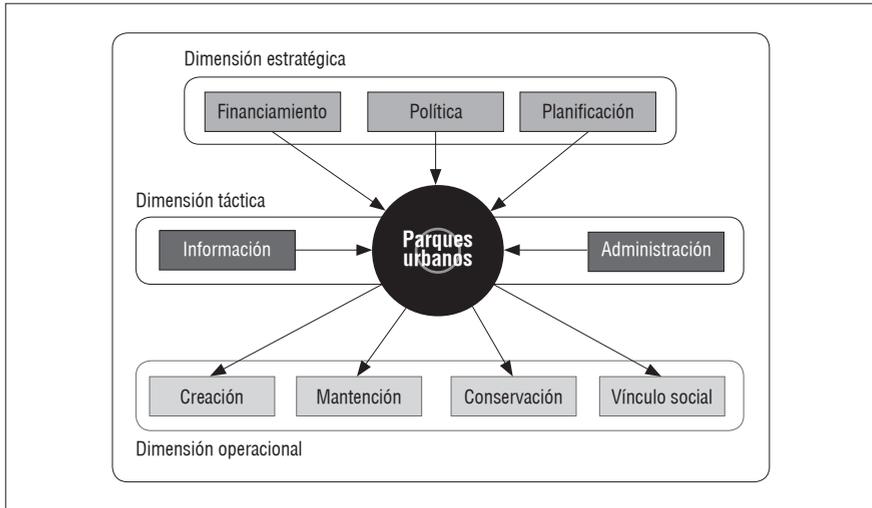


Fuente: elaboración propia.

Por otro lado, se debe reconocer una jerarquía funcional del sistema, ya que no todos los componentes cumplen el mismo tipo de función, sino que ellas se agrupan en tipos de funciones complementarias, relacionadas con los tiempos involucrados (ej.: tareas cotidianas y tareas de largo plazo), con la secuencia lógica de las acciones (ej.: planificación y mantención), y con su objetivo (ej.: generación de información y mantención de parques). Estos distintos tipos de tareas se agrupan en tres niveles: estratégico, táctico y operacional. A continuación se describe brevemente cada uno de ellos.

- a) **Nivel estratégico.** En la base del esquema propuesto (Figura 2) se ubican los tres elementos del sistema que forman el nivel estratégico: financiamiento, política y planificación. Corresponde a la toma de decisiones que afectan a toda la institucionalidad y que implican un impacto a largo plazo. Funcionan con políticas establecidas de acuerdo a los objetivos de la institucionalidad y a enfoques definidos para la creación, mantención y conservación de parques urbanos y en función de las necesidades institucionales y sociales percibidas en las áreas metropolitanas. Estos tres elementos deben funcionar de manera coordinada en la misma dirección, y en ella tienen lugar los acuerdos estratégicos con diferentes actores externos al sistema (personas, comunidades, barrios, instituciones públicas y privadas, etc.).
- b) **Nivel táctico.** En un segundo nivel del esquema (Figura 2) se encuentran dos elementos del sistema que se consideran de orden táctico, es decir, aquellas funciones indispensables tanto para la toma de decisiones de largo plazo como para aquellas de corto y mediano plazo. Se incluyen aquí información y administración. En este nivel se toman decisiones técnicas vinculadas a la generación y actualización de información del sistema general de parques urbanos y todas las funciones administrativas indispensables para el funcionamiento del nivel estratégico y del operacional.
- c) **Nivel operacional.** Por último, se encuentra el nivel operacional constituido por las funciones concretas de la institución, ordenadas en cuatro grandes grupos: creación, mantención y conservación de parques urbanos, y vínculo con la sociedad. Este último componente puede estar presente en todas las etapas de la vida de los parques urbanos: durante su creación, por ejemplo mediante el aporte de recursos para la construcción de un parque, o la participación en el diseño; también puede estar presente en la mantención mediante el cuidado de las instalaciones, trabajo voluntario para ciertas tareas específicas, fiscalización de actividades que congreguen muchas personas, etc. Este tipo de acciones de la comunidad han sido incorporadas con mucho éxito por las instituciones responsables de los parques en Canadá, Reino Unido y diversos países europeos (Smaniotto et al., 2008). Todos estos elementos se relacionan con el desarrollo de actividades específicas, secuenciales y revisadas anualmente, que se llevan a cabo en los parques.

FIGURA 2 | Dimensiones funcionales de la institucionalidad propuesta para parques urbanos



Fuente: elaboración propia.

Dado el diseño conceptual y lógico presentado, se analizaron diferentes alternativas de arreglos institucionales en el contexto del sistema de administración pública. El tipo de institución a proponer no debe ser un obstáculo para la gestión de los parques urbanos, sino que debe ser una entidad catalizadora de recursos y con las atribuciones necesarias para enfrentar esta responsabilidad desde las etapas iniciales de planificación y construcción, hasta la conservación del patrimonio natural-cultural que representan los parques ya construidos.

Los aspectos centrales considerados son los siguientes:

- Debe ser una institución que recoja la experiencia del Parque Metropolitano de Santiago, que tiene una demostrada capacidad de administración de parques de diversos tamaños y características.
- Debe contar con presupuesto y patrimonio propios, lo cual hace factible la celebración de contratos para la construcción y mantenimiento de los parques y para entregar algunos espacios o actividades en concesión.
- Debe contar con un presupuesto compuesto por un financiamiento de continuidad que asegure la permanencia de los parques existentes, y un financiamiento incremental para la construcción y mantenimiento de nuevos parques.
- Debe contar con mecanismos transparentes de financiamiento mediante aportes privados, a través de proyectos de responsabilidad social empresarial o de reducción de huella de carbono, como los que hoy están en práctica en algunos parques y áreas verdes municipales.

- Debe contar con los mecanismos que permitan la construcción de nuevos parques o mejoramiento de los existentes como resultado de compensaciones y multas ambientales, las cuales son definidas por las autoridades competentes.

Por último, aunque inicialmente se propuso el proyecto sólo para la Región Metropolitana de Santiago, por razones de equidad territorial y de igualdad de derechos de todos los ciudadanos a una ciudad digna y habitable, se propone que la nueva institucionalidad tenga la posibilidad de replicarse en otras regiones de Chile, según sea necesario en función de las carencias y dificultades que ellas presenten. En consecuencia, se propone un servicio descentralizado y desconcentrado, dependiente del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que cuente con una Dirección Nacional y Direcciones Regionales. No obstante, se recomienda que la nueva institucionalidad inicie su implementación en la Región Metropolitana de Santiago y luego de un periodo de operación, se evalúe la implementación de otras Direcciones Regionales.

4. Vínculos con políticas urbanas vigentes

La temática de los parques urbanos está vinculada a diversas políticas públicas, siendo las más importantes: medio ambiente, desarrollo urbano, ordenamiento territorial y protección del patrimonio natural y cultural. En políticas ambientales, los parques urbanos constituyen una importante herramienta para los programas de prevención y descontaminación atmosférica (PPDA), las políticas de adaptación al cambio climático y regulación de las temperaturas urbanas, para el control ecológico de inundaciones y para las estrategias de conservación de la biodiversidad nativa.

En relación con las políticas urbanas, aunque actualmente no hay una política vigente, el MINVU ha planteado:

“Las ciudades son motores del crecimiento económico y el espacio en donde se desarrolla y manifiesta la cultura. Nuestro objetivo es tener ciudades con viviendas y barrios de calidad, con integración social, con más y mejores espacios públicos, donde se genere empleo e inversiones respetuosas del medioambiente y que reflejen nuestra identidad y patrimonio”⁴.

Los parques contribuyen al logro de cada uno de los aspectos mencionados en este objetivo, especialmente en aquellos relativos al mejoramiento de barrios, la provisión de espacios públicos de calidad y la integración social, pero son también una oportunidad para la compensación y mitigación de impactos ambientales de las grandes inversiones en infraestructura urbana.

Respecto del ordenamiento territorial, en Chile hay tres niveles de acción con sus respectivos instrumentos: a nivel regional, el principal instrumento

4 http://www.minvu.cl/opensite_20061113124744.aspx

es el Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT), formulado por los Gobiernos Regionales; a nivel intercomunal se encuentra el Plan Regulador Metropolitano de Santiago, elaborado por la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo (SEREMI MINVU); y, a nivel comunal, los planes reguladores comunales, elaborados por los municipios. En cada uno de estos niveles, los parques integran una red de espacios verdes públicos y privados, que incluye áreas silvestres protegidas fuera de los límites urbanos en la escala regional, y también la red de plazas y pequeñas áreas verdes en la escala comunal. En este contexto, es indispensable su integración en los planes que proyectan el futuro crecimiento urbano, para asegurar que estas zonas cuenten con una adecuada superficie y calidad de parques de acuerdo con las metas de sustentabilidad y calidad ambiental urbana.

En relación a la protección del patrimonio natural y cultural, se debe tener presente que en Chile estas materias son abordadas por instituciones y cuerpos legales distintos, pero en la propuesta que aquí se presenta, se busca vincular estos temas por la gestión de los parques urbanos. La protección integral del parque como una unidad de valor natural y cultural, es indispensable para fortalecer su rol en la ciudad y asegurar su permanencia en el tiempo. Se propone incluir los parques como una figura especial de protección, e incorporar en la nueva institucionalidad un vínculo explícito con los sectores responsables del patrimonio cultural: Ministerio de Educación (a través de CMN), Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CNCA) y Ministerio de Vivienda y Urbanismo, por su rol en la definición de zonas e inmuebles de conservación histórica en los instrumentos de planificación, así como en la dictación de normas urbanas que afectan la definición y protección de los parques.

CUADRO 1 | Principales políticas relacionadas con los parques urbanos

Ámbito	Roles de los parques urbanos	Políticas relacionadas
Ambiental y ecológico	Captura de contaminantes, captura de carbono, regulación de temperaturas urbanas, control de inundaciones, mantención de biodiversidad.	Plan de Descontaminación de la Región Metropolitana de Santiago, Plan Regional de Ordenamiento Territorial, Estrategia Regional de Conservación de la Biodiversidad Nativa.
Económico	Generación de plusvalías e incremento de valor de propiedades aledañas, atracción de inversiones, generación de empleo y pequeñas empresas asociadas.	Políticas de vivienda social, políticas de renovación urbana.
Social	Oportunidades de interacción social, lugares de encuentro para todas las edades, espacios para actividades culturales.	Políticas de vivienda con integración social, programas de mejoramiento de barrios.

Cuadro N° 1 continúa en página siguiente ►►

Cultural	Patrimonio natural y construido de las ciudades.	Programa de espacios públicos, programa de reconstrucción patrimonial, fondos conservación y difusión del patrimonio cultural.
Desarrollo urbano	Calidad del espacio urbano, control de impactos negativos de la densidad urbana, provisión de espacios públicos.	Planes reguladores intercomunales y metropolitanos, planes reguladores comunales, políticas de vivienda social, programa de mejoramiento de barrios.

Fuente: elaboración propia.

Propuesta: nueva institucionalidad para los parques urbanos

1. Fundamentos de la propuesta

En atención al diagnóstico y la presentación del problema señalado en los acápite anteriores, se estima necesario, para una adecuada gestión de parques urbanos, contar con una legislación e institucionalidad especial, correspondiente al Servicio de Parques Urbanos. Ello se basa en los siguientes fundamentos:

- a) Los parques urbanos son áreas indispensables para contar con ciudades habitables, puesto que cumplen importantes funciones ambientales, entre las cuales se destacan el control de la contaminación atmosférica, la regulación de las temperaturas urbanas, la mitigación de las islas de calor, la regulación de inundaciones y la contribución a la conservación de la biodiversidad. Adicionalmente, numerosos estudios han demostrado que contribuyen positivamente a la salud psicológica y mental de los habitantes urbanos (Chiesura, 2004), colaborando de este modo a elevar la calidad de vida de los habitantes de la ciudad.
- b) No existe en la actualidad una institucionalidad a nivel nacional ni regional responsable de la creación, mantención y conservación de parques urbanos. Cada una de estas funciones se lleva a cabo por diferentes instituciones con escasa coordinación entre ellas, resultando en déficit y carencias significativas en numerosas comunas.
- c) Actualmente existe un sistema desigual en el país, que ha contribuido a la inequidad territorial. En primer término, sólo la Región Metropolitana cuenta con un organismo especializado, Parque Metropolitano de Santiago, el cual es un servicio descentralizado y, por tanto, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio. En segundo lugar, si bien los municipios tienen entre sus atribuciones la de mantener parques, plazas y jardines, en las comunas más pobres el presupuesto municipal es insuficiente para encargarse de este tipo de necesidades colectivas. En este contexto, la situación actual parece discriminatoria respecto de las regiones y en relación a las comunas pobres.

- d) La expansión y aumento en densidad de áreas urbanas no contempla la creación de áreas que satisfagan necesidades de recreación, culturales y ambientales (Cooper y Henríquez, 2010; Reyes-Paecke y Figueroa, 2010). La actual legislación, que obliga a los proyectos inmobiliarios a destinar hasta un 10% de la superficie a áreas verdes, no permite la obtención de los beneficios aportados por los parques, sino que ha resultado en la proliferación de pequeños espacios residuales, cuya suma permite completar el porcentaje exigido de áreas verdes. Adicionalmente, al calcular la cesión en base a la superficie total del predio, ello resulta regresivo en relación a la densidad de habitantes proyectada. Por ejemplo, en poblaciones de vivienda social, cuyas densidades bordean los 500 habitantes por hectárea, las superficies resultantes oscilan entre 1,1 y 1,5 m²/habitantes (Bascuñán et al., 2007), lo cual además ha sido demostrado en estudios que miden el tamaño de las áreas verdes en el Área Metropolitana de Santiago (Figueroa, 2009; Reyes-Paecke y Figueroa, 2010).
- e) Por último, en el esquema actual de la institucionalidad vigente, los parques urbanos carecen de una categoría de protección, no siendo resguardados en su calidad de espacios con atributos naturales y culturales que requieren de protección. Si bien el patrimonio de un país no siempre coincide con aquel que ha sido declarado oficialmente, se considera que el reconocimiento oficial del parque urbano como patrimonio de la ciudad disminuiría su vulnerabilidad ante los constantes proyectos que amenazan su existencia. Y, tal como se ha esbozado, las diferentes categorías de protección vigentes a nivel nacional y local, no han fijado su atención en estos espacios debido a la fragmentación que existe entre el patrimonio natural y cultural. Mientras los santuarios de la naturaleza dejan de ser una categoría de protección a cargo del CMN, las áreas verdes urbanas protegidas serían sólo las incluidas en alguna zona típica, cuyos rasgos de valoración tienen que ver con atributos que no necesariamente identifican a los parques.

2. Objetivos de la nueva institucionalidad

El objetivo del presente proyecto es el establecimiento de una institución para la creación, mantención y conservación de parques urbanos, que garantice los servicios que prestan estas unidades en la ciudad:

- a) **Mejoramiento de calidad de vida.** Son todos aquellos servicios que contribuyen directamente al bienestar y salud física y mental de la población de diferentes edades, y que están asociados a la presencia de vegetación, a la existencia de espacios para el ocio y la recreación en particular para niños y adolescentes, al estímulo de la actividad física de adultos mayores y personas con alguna discapacidad, y a la posibilidad de encuentro e interacción positiva entre los habitantes urbanos.
- b) **Servicios ambientales.** Entendidos como todos aquellos que contribuyen a un mejoramiento de la calidad ambiental de la ciudad, siendo los más

importantes la captura de contaminantes y purificación del aire, captura de carbono, la regulación de la temperatura urbana y disminución de las islas de calor que se producen en las ciudades, regulación de la ventilación, reducción del impacto de ruidos gracias al efecto pantalla del follaje, infiltración de aguas lluvia y control de inundaciones y retención de suelos en laderas. Estos servicios son particularmente importantes para los planes de descontaminación atmosférica y de control de inundaciones.

- c) **Servicios ecológicos.** Son todos aquellos que contribuyen a la conservación de la biodiversidad tanto de flora como fauna, en especial de flora, aves nativas e insectos benéficos que controlan plagas que afectan a especies ornamentales, la regulación del ciclo de agua y la producción de suelo vegetal. Estos servicios son muy importantes para las políticas de conservación de la biodiversidad nativa, ya que los parques urbanos tienen un rol fundamental para que la población conozca las especies nativas y contribuya a su conservación, puesto que difícilmente se conserva lo que no se conoce.

Si bien todos los servicios contribuyen directa o indirectamente al bienestar de la población, esta clasificación es necesaria para identificar los ámbitos en los cuales los parques urbanos juegan un rol crucial, que debe ser incluido en las políticas y acciones gubernamentales, y que finalmente justifica su reconocimiento como patrimonio natural y cultural de nuestras ciudades.

3. Principios que rigen el sistema propuesto

La nueva institucionalidad propuesta para los parques urbanos se rige por los siguientes principios:

- a) **Equidad territorial.** Un sistema dependiente del Estado permite evitar que la planificación y construcción de estas áreas dependa de las condiciones socioeconómicas del sector, focalizándose en la necesidad real de parques urbanos.
- b) **Prestación de servicios múltiples.** Los parques urbanos se conciben como unidades del territorio que prestan múltiples servicios (v.g. recreación, contacto con la naturaleza, descanso), y que difieren según las características de cada unidad. Dada la diversidad de servicios que prestan los parques, esto les permite canalizar muchas necesidades. Por tanto, en la planificación y mantención de estas unidades deben considerarse las sinergias positivas que pueden presentar las áreas en su relación tanto con la comunidad circundantes (v.g. colegios, juntas de vecinos), como también con otros instrumentos (v.g. obligaciones de compensación en el marco del SEIA, conservación de flora y fauna).
- c) **Sustentabilidad.** Este principio se concibe en dos dimensiones. El primero en cuanto a que estas unidades colaboran en la sustentabilidad del centro urbano, prestando servicios ambientales, como la regulación de la temperatura urbana, la captura de material particulado y renovación del aire.

La segunda dimensión es en el ámbito interno, en cuanto el diseño de los mismos deberá ser un ejemplo de una unidad sustentable y cuidadosa con el ambiente.

- d) **Participación ciudadana.** Los parques urbanos deben considerar la participación de la comunidad en su diseño particular, construcción y mantención. En primer lugar, se concibe un sistema en que las organizaciones sociales y los organismos del Estado que desarrollen políticas sociales sean consultados. En segundo lugar, considerar entre las variables para determinar la construcción de parques urbanos aquellas áreas en que la comunidad esté dispuesta a colaborar, ya sea durante su construcción y/o en su mantención. Lo anterior permite que la comunidad sienta realmente lo público como propio, lo que facilita el cuidado del área.
- e) **Permanencia.** Es inoficioso crear una unidad que sea fácilmente sensible a otros requerimientos urbanos, como son el de infraestructura o vivienda, por lo que se requiere dotar al país de una institucionalidad que permita crear un sistema permanente, en donde los parques urbanos sean concebidos como unidades necesarias y no prescindibles para los ciudadanos. A mayor abundamiento, debe considerarse el resguardo de estas áreas, toda vez que la población en las áreas urbanas aumenta y, por tanto, la demanda por parques urbanos debiese siempre ir en crecimiento.
- f) **Gradualidad.** La nueva institucionalidad debe implementarse mediante un proceso progresivo que avance desde una primera etapa en el Área Metropolitana de Santiago para ir luego extendiéndose a otras ciudades. Asimismo, la incorporación de parques se realizará en forma gradual, partiendo con aquellos que son actualmente administrados por el Parque Metropolitano de Santiago, y priorizando aquellos casos que lo requieran de forma más urgente.

4. Concepto de parque urbano

Los parques urbanos se definen como espacios verdes de uso público destinados al contacto con la naturaleza, a la recreación, contemplación y al ocio para todos los habitantes de la ciudad; constituyen elementos representativos del patrimonio natural y cultural urbano, y contribuyen a la mantención del equilibrio ambiental. Sus dimensiones deben garantizar la prestación de sus servicios sociales, ambientales y ecológicos. Deben distribuirse en forma de una red para garantizar la cobertura de toda la ciudad, y se relacionan funcionalmente con la estructura ecológica regional, las áreas silvestres protegidas y los sitios prioritarios de conservación de la biodiversidad.

Son características comunes a los parques la presencia de vegetación en una porción importante de su superficie, monumentos, senderos peatonales y de bicicletas, espacios para la práctica de deportes, iluminación, escaños y sectores para descanso. Además pueden contar con cuerpos de agua, centros

culturales y sectores de *pic-nic*, dependiendo de sus dimensiones y de las necesidades de la comunidad adyacente.

Dentro de los parques urbanos deben distinguirse los parques metropolitanos, intercomunales y comunales, los cuales corresponden a una clasificación relativa a su extensión y área de influencia. Los parques metropolitanos son áreas verdes de gran tamaño, destinadas al contacto con la naturaleza, a la recreación, contemplación, al ocio y a la mantención de valores paisajísticos y ambientales, cuya área de influencia abarca todo el territorio de la ciudad. Los parques intercomunales son áreas verdes de tamaño variable, destinados al contacto con la naturaleza, a la recreación, contemplación, al ocio y a la prestación de servicios ambientales y ecológicos, cuya área de influencia abarca el territorio de dos o más comunas. Por último, los parques comunales, son áreas verdes de dimensión variable destinadas a la recreación, la reunión e integración de la comunidad y a la prestación de servicios ambientales, cuyo ámbito se restringe a una comuna o un conjunto de barrios.

En la Región Metropolitana de Santiago, los parques metropolitanos e intercomunales son definidos por el Plan Regulador Metropolitano de Santiago (Artículo 5.2.1) como elementos integrantes del Sistema Metropolitano de Áreas Verdes y Recreación, y se les asignan condiciones de edificación y uso de suelo (SEREMI MINVU RMS, 2010).

Los Parques Metropolitanos se definen como *“áreas verdes de uso público de carácter metropolitano que pueden acoger actividades relacionadas con lo recreacional, deportivo, de culto, cultural, científico, de esparcimiento y turismo al aire libre. Los usos antes mencionados deberán ser complementarios y compatibles con el carácter de área verde de uso público, su valor paisajístico o su equilibrio ecológico”* (Artículo 5.2.2).

Conforme a esta descripción, define 19 Parques Metropolitanos en la Región, cinco de los cuales están localizados en áreas urbanas, los demás están en zonas rurales. En este artículo se definen también las normas técnico-urbanísticas para el Parque Metropolitano San Cristóbal.

Los Parques Intercomunales se definen en el Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS) como *“áreas verdes de uso público o privado que pueden acoger actividades recreacionales, deportivas, de culto, culturales, científicas, de esparcimiento y turismo al aire libre; su alcance trasciende de los límites comunales de dos o más comunas. Los usos antes mencionados deberán ser complementarios y compatibles y no podrán alterar su carácter de área verde, su valor paisajístico o su equilibrio ecológico”* (Artículo 5.2.3).

Esta categoría distingue Parques (42), Cerros Islas (26) y Parques Quebradas (79), los cuales corresponden a las zonas de restricción de quebradas de muy diversa envergadura. Esta es una clasificación descriptiva de las caracte-

terísticas geográficas y urbanas de la Región Metropolitana de Santiago, de manera que no es aplicable más allá de sus límites administrativos.

Del concepto de parque urbano se desprenden importantes consideraciones, debiendo destacarse el valor ambiental de los mismos y, por lo tanto, la especial protección que revisten éstas áreas, en particular la necesidad de que todo proyecto o actividad que se desee realizar en éstas debe ingresar al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, según lo prevé el Artículo 10 letra p) de la Ley N° 19.300. Con ello se garantiza, en cierto modo, el principio de permanencia esgrimido precedentemente, toda vez que al menos se impone la obligación de evaluar ambientalmente las intervenciones que se pretendan realizar a estas áreas.

Por último, es necesario distinguir a los parques urbanos de otras unidades, como son los parques, plazas y jardines municipales. La potestad que en esta materia contiene la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, se mantiene inalterada. Sólo se propone diferenciarlos y precisar su denominación como “parques municipales”, cuya definición específica no obedece a una política nacional. En este sentido, cabe destacar la importante labor que han realizado los municipios, siendo un ejemplo de aquello lo realizado por las municipalidades de Maipú, con el Parque Tres Poniente; Las Condes, con el Parque Araucano, y de Vitacura, con el Parque Bicentenario. Sin embargo, la creación de los mismos está directamente vinculada con los recursos económicos de los municipios.

5. Funciones, atribuciones y financiamiento del servicio de parques urbanos

5.1 Características del servicio

Se estima que el Servicio de Parque Metropolitano de Santiago es un modelo interesante a seguir, pero que se requiere una institucionalidad específicamente diseñada para los parques urbanos, que eventualmente pueda extenderse a nivel nacional. A continuación se propone su estructura básica.

En primer término, se propone la creación de un servicio descentralizado, que se relacione con el Presidente de la República a través del MINVU. Esto último dado que entendemos que esta institucionalidad se inserta dentro de la planificación urbana.

En segundo término, en su organización interna se desconcentrará territorialmente de modo de contar con una Dirección Nacional y Direcciones Regionales. Por su parte, dentro de las Direcciones Regionales que cuenten con parques metropolitanos se creará un Departamento a cargo de cada una de esas unidades, dada su complejidad.

5.2 Funciones

En cuanto al Director Nacional, se estima que éste debiese estar dotado de las siguientes funciones: i) administración superior del Servicio; ii) elaborar guías de diseño y gestión con el objeto de establecer los estándares comunes en los parques urbanos, mandatarias para las regiones; iii) nombrar a directores regionales; iv) designar y contratar personal y poner término a sus servicios; v) requerir de los organismos del Estado la información y antecedentes que estime necesarios; vi) celebrar toda clase de convenios y ejecutar los actos necesarios para los fines del servicio; vii) aceptar o repudiar herencias, donaciones y legados; viii) representar judicial y extrajudicialmente al Servicio; ix) formular los planes maestros de los parques existentes, los cuales pueden incorporarse en la planificación comunal vía seccionales.

Por su parte, los Directores Regionales deberán gozar de cierta autonomía en cuanto a administrar parques urbanos y metropolitanos con facultades para: i) realizar los actos y celebrar los contratos que permitan la explotación comercial e industrial de determinados servicios dentro de los parques; ii) representar judicial y extrajudicialmente al Servicio Regional; iii) celebrar convenios con servicios públicos y otros organismos del Estado a nivel regional; iv) celebrar toda clase de convenios y ejecutar los actos necesarios para los fines del servicio regional; v) llamar a concurso a la comunidad para presentación de propuestas de creación de parques; x) pronunciarse sobre las áreas destinadas a parques urbanos durante el proceso de modificación y elaboración de los Instrumentos de Planificación Territorial (IPT).

5.3 Procedimiento de creación de nuevos parques

Por último, parece relevante señalar que se visualiza a los parques urbanos como estructuras básicas de la ciudad y por tanto deben formar parte de la planificación urbana. En este contexto, se propone:

- a) La Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC) debe crear una nueva tipología de zonificación denominada parque urbano, mediante una modificación de los artículos que 2.1.30 referido al Espacio Público, y en el 2.1.31 referido a las áreas verdes, señalando su destino exclusivo, conforme la definición de parque urbano.
- b) Los Planes Reguladores Intercomunales o Metropolitanos (área urbana) y los Planes Reguladores Comunales deben contemplar entre sus contenidos mínimos el emplazamiento de parques urbanos, asociado a la densidad poblacional proyectada por el mismo instrumento de planificación.
- c) Este reconocimiento en el instrumento de planificación debe posteriormente ejecutarse mediante un decreto del MINVU que crea el parque urbano. Para ello, se debiese establecer un plazo para que el MINVU dicte tal decreto.

- d) En caso de modificarse el IPT, previo a la construcción del parque, se podrá modificar su localización, siempre y cuando se cumplan con los requisitos antes señalados e informe favorable del Director Regional del Parque y del MINVU, quien deberá dictar en forma conjunta el respectivo decreto que modifica el emplazamiento del parque.
- e) La obligación de construcción del parque, a cargo del Servicio de Parques, estará asociada a las condiciones de urbanización o número de habitantes.
- f) En el caso de parques que se requieran crear en centros urbanos existentes, se propone lo siguiente:
- g) Se realiza mediante decreto supremo del MINVU a petición del Servicio de Parques Urbanos.
- h) El Director Regional, con el objeto de determinar la pertinencia de la creación, fija los objetivos específicos y otras materias que estime pertinentes, llamará a un comité intersectorial con los actores relevantes; y en todo caso, siempre deberá oírse al municipio en cuyo territorio vaya a emplazarse el parque.
- i) Por último, se debe establecer un sistema que permita a la comunidad residente presentar proyectos para la creación de parques, incentivando la participación de ésta en su construcción y mantención.

5.4 Financiamiento

El financiamiento necesario para el funcionamiento de la institucionalidad propuesta puede obtenerse a través de múltiples vías. Lo ideal es un sistema de financiamiento público-privado, que permita contar con fondos no sólo para mantener los parques urbanos, sino para crear nuevos parques, así como desarrollar diversas actividades, culturales y recreacionales, que permitan a estas áreas cumplir las diversas funciones para las que son creadas. A continuación se hará una breve referencia a las principales vías de financiamiento:

- a) **Presupuesto de la nación.** Teniendo presente los objetivos de los parques urbanos, así como la institucionalidad adecuada para cumplir con éstos, a saber, un servicio público descentralizado, se estima que la principal fuente de financiamiento debe ser asignada vía presupuesto de la nación.

Al respecto, cabe indicar que en la actualidad el Parque Metropolitano de Santiago es un servicio público descentralizado que cuenta con financiamiento específico asignado en el presupuesto de la nación. Ciertamente, esta nueva institucionalidad, si bien sigue el modelo existente, requerirá de más presupuesto, considerando los parques a lo largo de todo el país. En este contexto, el presupuesto asignado a este servicio debe ser al menos el indispensable para garantizar el mantenimiento de los parques existentes. Cabe indicar que este es el estándar que se observa en las experiencias internacionales

que cuentan con una institucionalidad a cargo de esta materia. Este es el caso de Bogotá, donde el financiamiento es principalmente público y proviene de impuestos ambientales y territoriales que los gobiernos distritales están facultados para cobrar.

Otro ejemplo es el de Canadá, en que la institución encargada de los parques urbanos, las Juntas de Parques y Recreación, tienen un financiamiento mixto, es decir reciben un apoyo directo de los gobiernos locales, que deriva de los impuestos de los ciudadanos, y también perciben ingresos por los servicios que la Junta presta en sus instalaciones, como clases de natación, baile, patinaje, arriendo de canchas y salones para eventos, cobro de estacionamientos y por el ingreso a algunos de sus parques.

De esta forma, se asegura el presupuesto necesario para el funcionamiento de los parques urbanos, sin que su existencia esté condicionada a la posibilidad de conseguir presupuesto. Dependiendo de otras fuentes de financiamiento haría prácticamente inviable el proyecto, puesto que la mayoría de las otras fuentes de fondos que se vislumbran dependen de la voluntad de los privados, la que está sujeta a las contingencias del mercado, lo que hace muy inestable el sistema de financiamiento. Por otra parte, que la principal fuente de financiamiento sea, por ejemplo, el cobro por servicios, se contradice con uno de los fines y concepto mismo de parque urbano, convirtiéndolo en un bien de consumo, y como tal al alcance de los más pudientes, marginando de su acceso a los estratos vulnerables de la sociedad.

b) **Explotación de servicios.** En la línea del sistema actual de Parque Metropolitano de Santiago, una vía de ingresos es mediante la explotación de los servicios de los parques. Ahora bien, tal vía de conseguir recursos debe ser consistente con la definición y fines de los parques: espacios que prestan beneficios sociales a la comunidad. En este sentido, se estima que estos espacios deben entenderse como inclusivos de toda la ciudadanía, lo que limita la posibilidad de explotar los parques urbanos. Desde esta perspectiva es interesante el sistema canadiense en el que, como se ha señalado, existe un sistema de financiamiento mixto que permite la explotación de las instalaciones de los parques. Sin embargo, las condiciones y criterios para establecer estos cobros están estipulados y se asegura que se mantengan muchos espacios gratuitos y accesibles para todas las personas.

Desde el punto de vista institucional, para permitir esta vía de financiamiento es importante otorgar las competencias suficientes a esta nueva institución para que se puedan explotar los parques urbanos, ya sea directamente o mediante concesiones. En efecto, la regulación del Parque Metropolitano de Santiago, contenida en D.S. N° 281, de 1966, del Ministerio de Hacienda, fija nuevo texto del DFL N° 264, de 1960. Su artículo 3° establece lo siguiente:

“ARTICULO 3°.- La Administración directa de este Servicio estará entregada al Administrador del Parque Metropolitano de Santiago quien tendrá las siguientes atribuciones:

a) realizar los actos y celebrar los contratos que permitan la explotación comercial e industrial del servicio, previa autorización escrita del Ministerio del Interior, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 6° de este decreto con fuerza de ley”⁵.

c) **Multas ambientales.** Otra fuente de financiamiento podría provenir de las multas cobradas a particulares por infracciones administrativas. Esta vía de financiamiento es utilizada en el derecho comparado. Es el caso de Bogotá, Colombia, donde parte del financiamiento de los parques urbanos se obtiene de las multas cursadas por infracción a normas ambientales. Este mecanismo no sólo se puede recoger de la experiencia internacional, sino también a nivel nacional. En particular, es el caso de Servicio de Vivienda y Urbanización (SERVIU), organismo descentralizado, dependiente del MINVU. En efecto el Reglamento Orgánico de los Servicios de Vivienda y Urbanización (D.S. N° 355, de 1976, del MINVU), en su Artículo 7° establece como parte de estos recursos *“las multas que tenga la facultad de imponer o que otros organismos deban aplicar en su beneficio”*.

Considerando que los parques urbanos se definen como espacios de valor natural y cultural, y que prestan, entre otros, servicios ecológico, se estima apropiado que las multas que pueden ir en financiamiento de esta institucionalidad sean las multas ambientales, o parte de tales multas. Al respecto, es preciso señalar que tras la Ley N° 20.417, que rediseñó la institucionalidad ambiental, se creó la Superintendencia del Medio Ambiente, otorgándole a este organismo las facultades de fiscalizar y sancionar la normativa ambiental, incluida en éstas las Resoluciones de Calificación Ambiental. Asimismo, se aumentaron significativamente el monto de tales multas; previo a la citada ley el monto máximo de la multa ascendía a 500 UTM, tras la reforma las multas pueden llegar a 10.000 UTA. Por lo anterior, es posible estimar que los ingresos por multas ambientales aumentarán, por lo que asignar parte de lo recaudado por esta vía se estima como una forma de financiamiento viable para esta institucionalidad de parques urbanos que se propone.

Cabe destacar que las facultades de fiscalización y sanción de la Superintendencia de Medio Ambiente están supeditadas a la entrada en funcionamiento de los Tribunales Ambientales. La regulación de estos últimos está contenida en un proyecto de ley actualmente en discusión en el Congreso Nacional.

5 Mediante esta regulación se estableció la dependencia del parque Metropolitano de Santiago al Ministerio del Interior. Posteriormente, mediante la Ley N° 16.582, se establece que el Parque Metropolitano de Santiago dependerá del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Artículo 13).

Por otra parte, que la aplicación de las multas corresponda a un organismo totalmente independiente del Servicio de Parques Urbanos, se estima del todo adecuado, al eliminar cualquier conflicto de interés que puede acarrear el hecho que el mismo organismo encargado de aplicar una multa se vea directamente beneficiado con ello.

d) **Donaciones y herencias.** Una tercera vía de financiamiento podría ser a través de donaciones y herencias. Se trata de una vía usual en los servicios públicos donde, por lo general, se establece como parte del patrimonio del respectivo órgano a los legados, herencias y donaciones que acepte éste. Como ejemplo de esta disposición se pueden citar el Artículo 7 f) del D.S. N° 355, de 1976, del MINVU, que aprueba el Reglamento Orgánico de los Servicios de Vivienda y Urbanización; asimismo, el Artículo 85 d) de la Ley N° 19.300, que establece el presupuesto del Servicio de Evaluación Ambiental. En este sentido, la ley que cree la nueva institucionalidad de parques urbanos puede contener esta disposición como parte del patrimonio del Servicio.

Respecto de herencias y legados, lo importante es que se establezca como requisito que deben aceptarse con beneficio de inventarios, evitando, de este modo, adquirir una deuda imposible de pagar. Asimismo, sería relevante eximir a las herencias de los impuestos que deben pagar, puesto que van precisamente en beneficio de un organismo del Estado.

En lo que respecta a las donaciones, es posible encontrar mecanismos que sirvan para incentivar la donación a este Servicio. Para ello, sería importante, en primer lugar eximir a estas donaciones del trámite de la insinuación, evitando con ello los costos que este trámite puede significar⁶. Al igual que en el caso anterior, también debiese eximirse del pago de impuesto a estas donaciones. Al respecto, cabe señalar que la posibilidad de eximir de impuesto a los legados, herencias y donaciones se encuentra establecida en la Ley N° 16.271 de Impuesto a las Herencias, Asignaciones y Donaciones, que en su Artículo 18 establece: “Estarán exentas del impuesto que establece esta ley las siguientes asignaciones y donaciones: 6. Las destinadas exclusivamente a un fin de bien público y cuya exención sea decretada por el presidente de la República”. De esta forma, de no establecerse la exención de los impuestos por ley, el Presidente de la República lo podría decretar vías decreto supremo.

Más allá de los beneficios señalados en los párrafos precedentes, lo ideal sería contar con mecanismo tributarios que incentivarán las donaciones para parques urbanos. En esta línea, se analizaron la Ley de Donaciones Culturales (Artículo 8° de la Ley N°18.985, modificada mediante la Ley N° 19.721,

⁶ La insinuación consiste en un procedimiento judicial donde el tribunal examina que la donación no contravenga ninguna disposición legal.

publicada el año 2001), y Ley N° 19.712 de Deportes, en virtud de los servicios que prestan estas áreas. Respecto de la primera de ellas, cabe indicar que esta ley establece un beneficio tributario a las empresas y personas que efectúen donaciones, cumpliendo los requisitos establecidos en la ley. Este beneficio consiste en la posibilidad de descontar del pago del impuesto a la renta (primera categoría o global complementario) el 50% del monto de las donaciones que hayan realizado para fines culturales. Asimismo, permite considerar el resto de la donación como gasto necesario, lo que en definitiva permite rebajar el impuesto. Estas donaciones pueden ser destinadas a infraestructura, administración o eventos específicos. En todo caso, los proyectos que quieran ser beneficiarios de estas donaciones deben ser aprobados por el Comité Calificador de Donaciones Culturales Privadas.

Para que a los parques urbanos pudiese aplicárseles las normas contenidas en la ley se requeriría una modificación legal, en el sentido de incluir entre las personas beneficiadas (Artículo 2° de la Ley) al Servicio de Parques Urbanos. En este sentido, se estima que tal inclusión no contraviene los principios de la Ley de Donaciones, cuyo objetivo es incentivar las actividades culturales en nuestro país. En esta línea, los parques urbanos se definen también como un espacio de valor cultural en sí mismo, y que además prestan beneficios sociales a la comunidad entre los que se comprenden la generación de espacios para la realización de eventos culturales.

En cuanto a la Ley del Deporte, establece un beneficio tributario similar al contenido en la Ley de Donaciones Culturales. En este caso, los beneficiarios de las donaciones deportivas pueden ser una organización deportiva de aquellas señaladas en el Artículo 32 de la Ley, el Fondo Nacional para el Fomento del Deporte, una corporación de alto rendimiento, una corporación municipal de deporte o a una cuota regional para el deporte, reguladas en el título IV de la Ley (Artículo 63, Ley N° 19.712). En este contexto, si bien los parques urbanos también se conciben como espacios para la práctica deportiva, fomentando con ello los objetivos de la ley de deporte, se estima más difícil la inclusión del servicio de parques urbanos como beneficiario de estas donaciones, pues claramente éstas están pensadas para asociaciones deportivas. Sin perjuicio de ello, pudiese estimarse que mediante la suscripción de convenios, por ejemplo con corporaciones municipales, podrían llegar fondos de estas donaciones a los parques urbanos para proyectos deportivos específicos a realizarse en estas áreas.

Los objetivos de la Ley del Deporte están contenidos en su Artículo 2° que dispone: *“Es deber del Estado crear las condiciones necesarias para el ejercicio, fomento, protección y desarrollo de las actividades físicas y deportivas, estableciendo al efecto una política nacional del deporte orientada a la consecución de tales objetivos. El Estado promoverá las actividades anteriores*

a través de la prestación de servicios de fomento deportivo y de la asignación de recursos presupuestarios, distribuidos con criterios regionales y de equidad, de beneficio e impacto social directo, que faciliten el acceso de la población, especialmente niños, adultos mayores, discapacitados y jóvenes en edad escolar, a un mejor desarrollo físico y espiritual”.

Existen otras vías de ingreso de recursos al sistema de parques urbanos, tal como el Fondo Nacional de Desarrollo Regional. Al respecto, nada obsta a que el servicio de parques postulara con proyectos específicos a este concurso de fondos, lo cual parece un mecanismo apropiado para dotar de infraestructura a determinadas áreas dentro del parque urbano.

Por último, una adecuada coordinación entre el sistema de parques urbanos y el sistema de evaluación de impacto ambiental, podría facilitar la posibilidad de realizar compensaciones ambientales, situación que a la fecha ha sido compleja. Esto se ha debido a que, pese a que los proyectos se pueden comprometer, por ejemplo, con las arborizaciones de las áreas, es difícil exigir la mantención de éstas por parte de los privados, sobre todo cuando el proyecto tiene una vida útil definida. No obstante, este tipo de compensaciones, que se han aceptado en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, han tenido el grave inconveniente que las municipalidades no pueden hacerse cargo de la mantención de estas áreas por falta de recursos económicos.

Bibliografía

- Bascuñán, F., Walker, P., Mastrantonio, J.**, 2007. Modelo de cálculo de áreas verdes en planificación urbana desde la densidad habitacional. *Urbano* 10, pp. 97-101. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/198/19801514.pdf> [Accedido el 15/10/2011].
- Chiesura, A.**, 2004. The Role of Urban Parks in a Sustainable City. *Landscape and Urban Planning* 68, pp. 129-138.
- Cooper, M. Henríquez, C.**, 2010. *Planificación territorial y desarrollo urbano: Desarticulaciones y desafíos de la sostenibilidad urbano-regional en Santiago Metropolitano*. Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. [WWW] Vol. XIV, núm. 331(14). Disponible en <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-331/sn-331-14.htm> [Accedido el 15/10/2011].
- Díaz, I. A., Armesto, J. J.**, 2003. La conservación de las aves silvestres en ambientes urbanos de Santiago. *Revista Ambiente y Desarrollo CIPMA XIX* (2), pp. 31-38.
- Dirección General de Aguas - Observatorio de Ciudades UC**, 2010. *Propuesta Sello Eficiencia Hídrica. Informe de Trabajo*. Santiago.
- Grahn, P., Stigsdotter, U.**, 2003. Landscape Planning and Stress. *Urban Forestry & Urban Greening* 2, pp. 1-18.

- Hough, M.**, 1998. *Naturaleza y Ciudad*. Gustavo Gili, Barcelona.
- Hernández, J.**, 2007. La situación del arbolado urbano en Santiago. *Ambiente Forestal* 3, pp. 14-16.
- Jenerette, G.D., Harlan, L.S., Brazel, A., Jones, N., Larsen, L., Stefanov, W.L.**, 2007. Regional Relationships between Surface Temperature, Vegetation and Human Settlement in Rapidly Urbanizing Ecosystems. *Landscape Ecology* 22, pp. 353-365.
- Figueroa, I.**, 2009. *Conectividad y accesibilidad de los espacios abiertos urbanos en Santiago de Chile*. Tesis para optar al Grado de Magister en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente. Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago.
- Kaplan, R.**, 1983. The Analysis of Perception Via Preference: a Strategy for Studying how the Environment is Experienced. *Landscape and Urban Planning* 12, pp. 161-176.
- Kuo, F.E., Bacaioaca, M., Sullivan, W.C.**, 1998. Transforming Inner City Landscapes: Trees, Sense of Safety and Preferences. *Environment and Behavior* 30, pp. 28-59.
- Kuo, F.E., Sullivan, W.C.**, 2001. Environment and Crime in the Inner City. Does Vegetation Reduce Crime? *Environment and Behavior* 33, pp. 343-367.
- Maas, J., Van Dillen, S., Verheij, R.A., Groenewegen, P.P.**, 2009. Social Contacts as a Mechanism Behind the Relation Between Green Space and Health. *Health and Place* 15, pp. 586-595.
- Mella, J., Loutit, A.**, 2007. Ecología comunitaria y reproductiva de aves en cerros islas y parques de Santiago. *Boletín Chileno de Ornitología* 13, pp. 13-27.
- Miller, J.R., Hobbs, J.H.**, 2002. Conservation Where People Leave and Work *Conservation Biology*, pp. 330-337.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo**, 2002. *Evaluación Programa de Parques Urbanos 1992-2000. Informe Final* (Volumen 1, 2 y 3). MINVU- Pulso Consultores. Santiago.
- Nilo, C.**, 2003. Plan Verde: un instrumento para la gestión y el fomento de áreas verdes en el Gran Santiago. *Urbano* 8 pp. 10-15. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/198/19800805.pdf> [Accedido el 15/10/2011].
- Pauleit, S., Ennos, R., Golding, Y.**, 2005. Modeling Environmental Impacts or Urban Land Use and Land Cover Change. A Study in Meyerside, UK. *Landscape and Urban Planning* 71 (2-4), pp. 295-310.
- Reyes-Paecke, S., Figueroa, I.**, 2010. Distribución, superficie y accesibilidad de las áreas verdes en Santiago de Chile. *EURE* 109, pp. 89-109.
- Secretaría Ministerial Metropolitana de Vivienda y Urbanismo RM**, 2010. Plan Regulador Metropolitano de Santiago. Ordenanza actualizada abril 2010. Disponible en: http://www.seremi13minvu.cl/opensite_20080710120043.aspx [Accedido el 15/10/2011].

- Smaniotto, C., Allan, G., Kasperidus, H., Suklje-Erjavec, I., Mathey, J. (eds),** 2008. *Greenkeys @ Your City. A Guide for Urban Green Quality*. 1st edition. Dresden: GreenKeys Project Team.
- Solecki, W.D., Rosenzweig, C., Parshall, L., Pope, G., Clark, M., Cox, J., Wiencke, M.,** 2006. Mitigation of Heat Island Effect in Urban New Jersey. *Environmental Hazards* 6, pp. 39-49.
- Sorensen, M., Berzatti, V., Kerpi, K., Williams, J.,** 1998. Manejo de las áreas verdes urbanas. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Desarrollo Sostenible N° ENV-109. Washington.
- Sugiyama, T., Ward-Thompson, C.,** 2007. Older People'S Health, Outdoor Activity and Supportiveness of Neighborhood Environments. *Landscape and Urban Planning* 83, pp.168-175.
- Ulrich, R.S.,** 1981. Natural versus Urban Sciences: Some Psycho-Physiological Effects. *Environment and Behaviour* 13, pp. 523-556.
- UNESCO,** 1972. Convención sobre la protección del patrimonio mundial cultural y natural. Disponible en: http://www.dibam.cl/dinamicas/DocAdjunto_327.pdf [Accedido el 15/10/2011].
- Urquiza, A., Mella, J.,** 2002. Riqueza y diversidad de aves en parques de Santiago durante el periodo estival. *Boletín Chileno de Ornitología* 9, pp. 12-21.

Formación de audiencias en el Concurso Fondart Nacional y Regional

INVESTIGADORES

CONSUELO MOREL
Escuela de Teatro UC

MILENA GRASS
Escuela de Teatro UC

ANDRÉS KALAWSKI
Escuela de Teatro UC

PABLO JULIO
Facultad de Comunicaciones UC

AYUDANTES

ISABEL SIERRALTA
Magíster en Artes UC

HUGO CASTILLO
Escuela de Teatro UC

FELIPE PALMA
Sociólogo UC

Resumen

Desde su creación en 1992, el programa Fondart ha mostrado una tensión entre su propósito de servir al fortalecimiento y desarrollo de las artes y una preocupación por el beneficio social ligado a las artes, pero no vinculado necesariamente de forma causal y lineal al desarrollo artístico. Esta tensión se ha visto aumentada en la explicitación por parte del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CNCA) de una preocupación creciente por los públicos. A continuación revisamos algunos aspectos problemáticos de las bases Fondart Artes Escénicas 2011, y proponemos cambios que hagan más transparente el trabajo con las audiencias, entregando lineamientos precisos a los artistas para segmentar los públicos a los cuales están dirigidos sus proyectos e incorporando la medición de resultados, de modo que se puedan obtener datos directos del trabajo con los espectadores que está realizando cada compañía beneficiada por el concurso. Lo anterior se logra mejorando la coherencia entre ley, reglamento, bases y pautas de evaluación del Fondart, alineándolas con las políticas definidas como prioritarias por el CNCA, y estableciendo una propuesta de identificación y medición de las audiencias beneficiadas.

Antecedentes

1. El Estado de Chile y las artes

La comprensión del momento por el que pasan los fondos concursables que apoyan la creación artística en Chile reclama la doble comprensión de su propia historia y sustento teórico, y la del momento sociocultural en el que éstos se enmarcan. Trenzar bien estas dos historias conduce a un panorama tensionado y crítico que requiere de reformas.

La hipermodernidad planteada por Lipovetsky viene a presentarse como un paradigma o modelo que resulta funcional a nuestra época, donde la estructura de la moda ocupa un eje central, ya que se ha diseminado en prácticamente todas las capas sociales hasta convertirse en una base de construcción para las relaciones que se dan en nuestra era. Dentro de esta lógica operacional de la moda, el francés distingue tres pilares fundamentales: lo efímero, lo lúdico y la seducción; serán estos tres elementos entonces los que, en un accionar conjunto, denominarán lo que podríamos llamar “estructura de la moda”. Este giro social hacia el individuo ha ido aparejado de un progresivo predominio del sistema de mercado neoliberal que los gobiernos democráticos heredaron de la dictadura sin hacerle cambios estructurales (Moulian, 1997, pp.15).

Sin embargo, “[...] la ‘cultura’ de las políticas culturales suele establecer una relación compleja con la o las culturas de la sociedad” (Güell et al., 2010, sp), de forma que no puede reducirse el panorama general al de las políticas culturales que, como veremos luego, operan en una cruce de modelos no siempre consistentes entre sí y menos con el estado de la sociedad circundante. “Pareciera que esta tensión es un efecto en parte inevitable de la intervención por parte del Estado y de los grupos dominantes en los procesos simbólicos de la sociedad, así como de los esfuerzos de los diferentes grupos sociales por obtener reconocimiento en el plano de la cultura oficial mediante la reorganización de sus identidades. Eso hace que las políticas culturales no sólo tengan una ‘cultura’ propia, sino también una ‘economía política’ específica” (Güell et al., 2010, sp).

El Estado de Chile ha adoptado, respecto de las artes, un rol mixto que tiene componentes de distintos modelos (Simonetti, 2010, pp.37). Enmarcado en el cambio de orientación política del gobierno, se revela una tensión entre el modo de origen del Fondart como un fomento a la creación artística de excelencia, y el deseo de parte del Estado de llegar de forma más eficiente y amplia a la ciudadanía mediante sus políticas culturales.

Justamente en este escenario pueden entenderse ciertas afirmaciones emanadas desde distintos niveles del CNCA sobre el “descenso de las audiencias”, inferidas de resultados de encuestas aplicadas en 2008 y 2009, sin

considerar factores macro (crisis económica) ni una serie de condicionantes de más largo plazo que permita tener puntos de referencia diferentes que dimensionen el impacto de las políticas culturales implementadas. También operan en este sentido las afirmaciones sobre “oferta ociosa” (funciones que no se llenan de público, salas que no tienen funciones todo el tiempo), e incluso el temor porque pocas obras alcancen “éxito de público”, sin siquiera explicar qué abarcarían estas situaciones y por qué sería deseable que se produjeran como consecuencia del Fondart.

Sin embargo, estas afirmaciones simplifican un vínculo entre las artes y el Estado que no está carente de tensiones. Dicha relación no es fácil y ha estado organizada a través de las diversas formas que adopta el “contrato social” entre ambos, dando pie a diferentes énfasis, principalmente:

- a. El modelo “artístico”, propulsado principalmente por los artistas, para el cual lo prioritario sería el desarrollo de la disciplina en sí, con relativa independencia de sus consecuencias.
- b. El modelo “cultural”, de alto interés para el Estado, en el cual la masividad y amplitud de la participación sería más relevante que sus consecuencias económicas o artísticas.
- c. El modelo “de entretenimiento” promovido por el mercado (Féral, 2003).

Actualmente, el CNCA se mueve entre la promoción de un modelo “artístico”, con el apoyo a las artes en sus manifestaciones de “excelencia”; un modelo “cultural”, en una preocupación creciente por la presencia y participación de la audiencia, la ciudadanía (con el riesgo de no distinguir las distintas formas de participación correspondientes a distintas artes y distintas audiencias); y la aparición del modelo “de entretención”, en la creciente presión por desarrollar “industrias culturales” (IC) autónomas y de rentabilidad creciente. La coexistencia de estos tres modelos, sin embargo, no se da como el resultado de una voluntad política explícita, sino como el desarrollo vegetativo del campo cultural. Esta situación de facto no es analizada por las autoridades con el fin de implementar una política impulsora de un tipo de modelo en particular, sino para funcionar remedialmente, esto es reforzando los eslabones más débiles del desarrollo artístico.

El diagnóstico inicial, al momento de crearse el Fondart, se centró en la debilidad de los espacios institucionales e incentivos para la creación; hoy la debilidad estaría en el desarrollo de las audiencias y el Fondart debería reorientarse en este sentido. Sin embargo, más allá de las conclusiones precipitadas que pueden sacarse de los estudios cuantitativos –en su mayoría encuestas– desarrolladas en los últimos años, hay que preguntarse por las condiciones y supuestos que permiten estas estadísticas y por los objetivos cualitativos que se propone cualquier cambio en las políticas culturales. En el

caso chileno, estos cambios se han encauzado hacia la asignación de fondos a través de concursos públicos, toda vez que la decisión sobre los proyectos más “valiosos” queda en manos de los jurados, en el entendido de que la rotación de personas que ejercen este cargo produce por sí misma la autorregulación y corrección a largo plazo del sistema. Frente a esto, consideramos que sería válido preguntarse si los objetivos no deberían estar fijados por el Estado en la forma de lineamientos explicitados en las políticas públicas –en las bases de los concursos, en su defecto– según el diagnóstico que se haya hecho del estado del campo cultural.

Todo lo anterior, se produce en el marco de una transformación del entorno en el que operan las políticas culturales. Mientras “[...] las políticas culturales tienden a ser pensadas y operadas como un locus específico que produce un bien diferenciado [...]” (Güell, 2010), se plantea el siguiente problema:

“[...] ¿Puede sostenerse hoy ese supuesto de especialización y relativa exterioridad de la ‘cultura’ de las políticas culturales respecto de los procesos culturales más generales de la sociedad, de la política o del mercado? ¿Pueden sostenerse la idea de su impacto descendente y relativamente lineal sobre la cultura de la sociedad? En este texto se propondrá que tiene lugar una transformación paulatina de las formas del proceso cultural de la sociedad, que ella tiende a dar predominancia a ‘bienes-signo’ crecientemente indiferenciados, y que los lugares claves de su producción, circulación, apropiación y atribución de significado se han desplazado hacia los individuos y hacia los sistemas diferenciados del mercado. Ello desafía a las políticas culturales y a las instituciones tradicionales de la cultura –Estado, iglesia, familia, localidad, trabajo–. Estos ven debilitarse sus ‘lugares’ y su eficacia y pasan a integrarse a nuevos circuitos, redes de actores y procesos de significación sobre los que poseen información e impacto limitado. Así, las políticas culturales se vuelven un momento más de una dinámica que las trasciende, por lo que no pueden pensarse ya como un locus privilegiado ni apelar a un cierto control más o menos lineal sobre los efectos de los bienes que producen o hacen circular. Esto desafía las ideas de institución, planificación, impacto y participación y, sobre todo, desafía su idea misma de cultura” (Güell, 2010, pp.6).

No se trata, entonces, de abandonar la idea de políticas culturales específicas, que han dado buenos resultados, sino de problematizarlas a la luz del nuevo marco sociocultural, eso que algunos investigadores han dado en llamar hipermodernidad.

Según Gilles Lipovetsky, “a fines de los años 1970 la noción de la posmodernidad hizo su entrada en la escena intelectual (...) Inicialmente aparecida en el discurso de la arquitectura, en reacción contra el estilo internacio-

nal, muy luego fue cambiada para designar algunas veces la conmoción de los fundamentos absolutos de la racionalidad y el fracaso de los fundamentos de las grandes ideologías de la historia” (Lipovetsky y Sébastien, 2006, pp.69). Son entonces los ideales nacidos en la modernidad los que serán nuevamente tomados en la hipermodernidad. Según el filósofo francés, “el modernismo sólo pudo aparecer gracias a una lógica social e ideológica tan flexible que permitió la producción de contrastes, divergencias y antinomias (...) Es la revolución individualista, por la que, por primera vez en la historia, el ser individual, igual a cualquier otro, es percibido y se percibe como fin último, se concibe aisladamente y conquista el derecho a la libre disposición de uno mismo, la que constituye el fermento del modernismo” (2002, pp.93). En esta lógica, entonces, el individuo comienza a percibirse a sí mismo como fin último, donde se hace prioritaria la conquista de su libertad en un nuevo orden. En la posmodernidad esto se manifiesta en su propia medida: “Es la fase jubilosa y liberadora del individualismo, que se vivió a través del alejamiento de las ideologías políticas, del hundimiento de las normas tradicionales, del culto al presente y de la promoción del hedonismo individual” (Lipovetsky y Sébastien, 2004, pp.26). De esta forma, se comienza a desarrollar un proceso denominado de “personalización”, que no parará de evolucionar hasta nuestros días, consistente en la búsqueda autónoma de la libertad personal (Morel, Canales y Castillo, 2011). Este cambio operado en la sociedad transforma también el estatuto de las artes en relación con lo social. “Los ‘bienes culturales’ parecen estar tan afectados como los ‘bienes signo’ de descontextualización, intercambiabilidad y desdiferenciación” (Güell et al., 2010, sp).

Toda esta trama compleja se deja caer sobre el Fondart que es, actualmente, el instrumento de mayor relevancia para el apoyo a la creación artística en nuestro país. Producto de la tensión entre modelos diversos, el programa ha ido ampliando su cobertura. Es difícil discernir cuándo esta ampliación ha sido producto de la maduración, racionalización y profesionalización de Fondart y cuándo se ha caído en abusos. “Hay algo de opción política en esta tendencia de las políticas culturales a convertirse en productoras y operadoras de ‘bienes signo’. Pero no todo es intencional. Se trata también del efecto de procesos que las políticas públicas no controlan del todo” (Güell et al., 2010). Podemos, no obstante, detectar vacíos y tensiones en el desarrollo de las bases respecto de la relación con las audiencias.

2. Fondos Concursables y el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CNCA)

Desde su creación en el año 2003, el CNCA ha canalizado su política de fomento de las artes y la cultura a través del concurso público Fondart, iniciativa creada en 1992 y que ha sufrido una serie de enmiendas a través de

los años, consistentes principalmente en la incorporación de nuevas líneas y en la diversificación de fondos por área¹. En el año 2005, el documento *Chile quiere más cultura: Definiciones de política cultural 2005-2010*, incluyó explícitamente dentro de la tercera línea estratégica (“Participación en la cultura: difusión, acceso y formación de audiencias”) el objetivo de “crear y desarrollar más y mejores audiencias (...), aumentar el acceso de los grupos de escasos recursos y de los grupos vulnerables a los bienes de consumo cultural (...), fomentar la participación y la organización ciudadana descentralizada con fines culturales”.

En el año 2009, el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes elaboró un nuevo documento directriz para el próximo período, titulado *Política de Fomento del Teatro 2010-2015*, donde se detectaron los siguientes problemas en relación con los públicos:

- Falta de inserción teatral en la formación temprana de niños y niñas, ausencia de programas en el currículo que formen hábito ni que fomenten la apreciación teatral desde el ámbito escolar.
- Escasas iniciativas de formación de público por medio de instancias creativas como forma de acercamiento del teatro a la gente (actividades barriales, talleres amateur, entre otros).
- Audiencia estacionaria concentrada en eventos puntuales (festivales, eventos masivos).
- Baja participación de los grupos tradicionalmente excluidos del consumo cultural.
- Cobertura muy deficitaria de los espectáculos de teatro en los medios de comunicación de masas y falta de crítica especializada.
- Audiencias desinformadas y con escasas fuentes de orientación y estímulo para asistir a espectáculos teatrales.
- Ausencia de estrategias y medidas de conocimiento, fidelización y promoción de la “audiencia constante” del teatro (CNCA, 2009, pp.40-41).

Este es el diagnóstico marco con que el actual Ministro de Cultura, Luciano Cruz-Coke, recibió el 2010 la presidencia del CNCA. La relativa pérdida de peso político del apoyo a la creación, la institucionalización de sus mecanismos que dificulta su transformación y de un reclamo creciente por la integración de las audiencias se llevó entonces a una forma de euforia, que veía en la preocupación por las audiencias un foco susceptible de reemplazar los criterios diferenciadores entre distintos programas:

¹ El año 2011, se abrieron las postulaciones a los fondos del CNCA como Blog Fondos Cultura, con las líneas de: arquitectura, artes visuales, audiovisual, diseño, fotografía, música, patrimonio, artes circenses, artesanía, danza, folclor, libro y lectura, nuevos medios, teatro. Con esto se enfatiza la idea de las áreas en desmedro de los antiguos fondos (del Libro, de la Música, Fondart, etc.).

“Esto puede significar una verdadera revolución democratizadora en la promoción de los derechos de las audiencias en cuanto a sus posibilidades de acceso y sus oportunidades de elección libre de aquellos bienes y servicios culturales de su preferencia, lo que a la vez estimulará a la oferta a ofrecer mayor cantidad y más atractivos servicios tendientes a la satisfacción de esta demanda” (Ministro Cruz-Coke, Comunicado CNCA, Rendición Pública Nacional, 2010).

La vía que se ha planteado en el último año para llevar adelante el proyecto del desarrollo de las audiencias, no ha estado exenta de fuertes críticas al Fondart, que habría llegado a una suerte de status quo y enviciamiento en el incentivo a la creación al que se ha referido en términos muy duros:

“El Fondart se ha transformado en una especie de estipendio que el Estado asigna a artistas que de otra manera no podrían sobrevivir por sí mismos. Eso no puede ser. No por el hecho de ser artistas o de creer que lo son, el Estado tiene que financiarlos, porque, si no, ¿por qué no hacerlo con otro tipo de actividades? ¿Quién legitima al artista sino su obra? (...) Hemos dilapidado recursos en productos creativos de regiones que no han llegado a ninguna parte” (Ministro Cruz-Coke en Carvallo, 2010, sp).

Estas referencias tienen gravísimas consecuencias. En primer lugar, reducen el valor simbólico del arte a su valor de cambio al confundir la legitimación por la obra con el sustento económico mediante las ganancias por asistencia de público que la obra pueda producir. Por otra parte, desacreditan uno de los pilares del CNCA que consiste en el recurso a más de 500 evaluadores expertos pares de los artistas –esto es, creadores, gestores, académicos y críticos–, que seleccionan los proyectos siguiendo estrictos criterios de calidad y relevancia artística. Por último, hay que señalar que hasta ahora no se ha aclarado nunca cuál es la expectativa que cada obra tiene en términos de la cantidad de público que estima debe asistir para considerarse como exitoso en su propia lógica.

Por otra parte, este comentario contiene la afirmación implícita de que el financiamiento a las artes ha estado dedicado prioritariamente a la creación. Muy por el contrario, Brodksy señala que:

“Un análisis detallado de las cifras efectivamente adjudicadas por los Fondos de Cultura (Fondart Nacional y Regional, Fondo de Fomento del Libro y la Lectura, Fondo del Arte e Industria Audiovisual y Fondo de Fomento de la Música), pone de manifiesto que el apoyo a la creación artística que hacen los Fondos de Cultura, si bien puede haberse incrementado en términos monetarios, ha venido decayendo en términos relativos entre los años 2004 y 2010. En efecto, un reciente informe elaborado para el encuentro de la Unión Nacional de Artistas de diciem-

bre de 2010, muestra que los recursos destinados por los fondos de cultura a los proyectos creativos propiamente tales, esto es, al proceso que va desde la concepción de una obra artística, hasta la conclusión material de la misma, representaron el 44% de los fondos disponibles entre los años 2004 y 2007, mientras que en 2009 y 2010 cayeron al 24% de los mismos...” (2011, pp. 104-105,106).

Sin embargo, podríamos convenir en que más allá de las críticas que se le pueden hacer al concurso público para el desarrollo de las artes, es legítimo que un nuevo gobierno proponga énfasis distintos en sus políticas. Tomando en consideración que el Fondart es el instrumento por excelencia para el desarrollo artístico del país, cualquier cambio en sus objetivos marca necesariamente una tendencia con grandes consecuencias en el corto y largo plazo. En particular, porque, como hemos visto, la incorporación de nuevos objetivos se hace en desmedro de las áreas en proceso de desarrollo y consolidación², en la medida en que el aumento de sectores que se ven beneficiados no es proporcional al aumento de los fondos asignados en el presupuesto de la Nación.

Si sumamos, entonces, las críticas al fomento a la creación y el diagnóstico respecto de las necesidades en cuanto al desarrollo de audiencias, se vuelve evidente la necesidad de reformular el Fondart, en una suerte de segunda etapa que le seguiría al desarrollo del campo artístico ya logrado, poniendo énfasis en los receptores y “usuarios” del arte, en particular, en el estímulo a nuevas audiencias. Esta evidencia, sin embargo, es traicionera y plantea dos problemas. Desde el punto de vista histórico, tenemos que el desarrollo de audiencias siempre ha sido, de una u otra manera, un elemento a considerar dentro de la valoración de los proyectos en concurso. *Sin embargo, hasta ahora, las bases del Fondart no han sido nunca realmente explícitas a este respecto, por lo cual es muy difícil determinar el impacto que la política ha tenido en la formación de audiencias.* Güell y Peters ratifican esto cuando señalan que “en Iberoamérica, la evaluación de proyectos y políticas culturales siempre ha sido una labor problemática. Por una parte, aquellas no suelen considerar en su diseño una lógica evaluativa, lo cual reduce la posibilidad de analizar ex post sus resultados. Además, las evaluaciones económicas de impacto –las que predominan en la actual orientación tecnocrática de los diseñadores de políticas públicas– no se prestan fácilmente para evaluar políticas culturales” (2011, pp.41).

Para remediar lo anterior, un cambio en la política cultural –o en su instrumento, como es el Fondart–, debería ir aparejado de una discusión en profundidad sobre los objetivos propuestos y los instrumentos con que

² Brodsky señala que esta caída manifiesta coincide con la creación de la Línea Bicentenario y de apoyo a la difusión y comunicación (2011, pp.105).

se evaluará su impacto. Sin embargo, la información emanada hasta ahora del CNCA no da garantías de que el problema esté siendo tratado con la profundidad que se merece y nada asegura que no vayamos a terminar con una política difusa, cuyo resultado serán proyectos diseñados sin una lógica evaluativa (Güell y Peters, 2011, pp.47). El problema que esta falta de profundidad conceptual entraña es que la solución inmediata que se propone es la evaluación de impacto cuantitativa. Y aquí se corre un gran riesgo, pues los estudios han demostrado que:

“...El aumento del público en el teatro no tiene como corolario el desarrollo de la práctica teatral como arte. Juzgar el valor de una práctica artística por la asistencia que conlleva, como tratan de hacerlo ciertos programas de subvención, es condenar el teatro a la esclerosis y finalmente a la muerte. El teatro que el público aprecia no es siempre el que se le ofrece” (Féral, 1990, pp.78).

Si consideramos entonces que el Fondart es un fondo de desarrollo de las artes que debería acoger el trabajo con las audiencias como una forma de ayudar a la democratización de la cultura, tenemos que es preciso modular el requerimiento que se le hace en este sentido a los proyectos para que no se ponga en juego el desarrollo futuro del teatro por el bien de la masificación. Proponemos que esta modulación debe hacerse incluyendo la explicitación de dos elementos fundamentales en las bases del concurso:

- a) La segmentación del público y
- b) La coherencia entre los objetivos del proyecto artístico y las acciones para llegar al público objetivo que se proponen tras la segmentación.

Actualmente, el punto de las bases dedicado al impacto en las audiencias es letra muerta. A ningún jurado, a ningún evaluador se le ocurriría relacionar directamente el impacto artístico de una obra con la cuantificación de su público. Las artes, históricamente, han revelado sus facetas nuevas primero a audiencias pequeñas muchas veces, y reducir el impacto a la cantidad de personas que se exponen a la obra sería una miopía imperdonable. Así, los mecanismos de evaluación dejan este problema entre paréntesis y se centran en la relación del proyecto con el estado de la disciplina, a pesar de que en las bases del Fondart 2011 se explicita como elemento fundamental el énfasis en la creación, ampliación y diversificación de audiencias.

Una respuesta posible para racionalizar el instrumento de evaluación Fondart sería simplemente eliminar todo el aspecto referido a la relación con el público. Esto sería inaceptable por dos razones principales. Primero, porque distintas teorías sobre el arte, insisten en señalar que su completitud en tanto que arte sólo es alcanzable mediante la contemplación, es decir, mediante la participación de una audiencia en la construcción de la obra (Bralic, 2005).

Eliminar al público de la ecuación sería igualmente aberrante que reducir la obra a su aceptación por parte de éste. Segundo, porque el CNCA ha manifestado explícitamente su voluntad de contribuir a crear vínculos sólidos y estables a las distintas etapas y componentes de la creación artística, como ha quedado de manifiesto en la *Política de Fomento del Teatro 2010-2015* (CNCA, 2009) antes mencionada. Si asumimos que la participación de las audiencias es condición y razón de ser de las etapas anteriores, sacar de la ecuación la última etapa de la cadena sería un craso error.

Por ende, la solución debería ir por la explicitación de las políticas relativas al desarrollo de audiencias en las bases del llamado a concurso Fondart. Para llegar a tal propuesta, examinaremos primero algunas consideraciones generales respecto del tratamiento de las audiencias.

3. La cuestión de la audiencia

En un artículo llamado simplemente *The Audience*, James G. Webster (1998) se hace cargo del hecho de que, si bien muchos estudiosos declaran tener a las audiencias como su objeto de preocupación y estudio, la propia expresión resulta muchas veces confusa e incluso contradictoria. Webster pasa revista a décadas de estudios de audiencias y postula tres tradiciones que parecieran responder a distintas maneras de concebir a las audiencias, identificando tres modelos básicos: las audiencias concebidas como un resultado, como agentes o como masa.

La idea de audiencia como resultado responde a la preocupación por los efectos, positivos o negativos, que se producen sobre las personas como consecuencia de su exposición a los medios de comunicación. La idea de audiencia como agente corresponde a enfocar como objeto de estudio los motivos y decisiones que guían, a su vez, las decisiones de consumo de medios por parte de las personas. Finalmente, la idea de la audiencia como masa ya no se pregunta qué le ocurre o qué hacen las personas con los medios, sino que simplemente se limita a constatar qué medios consumen y cuáles son sus hábitos de exposición.

Estas distinciones sobre cómo concebir a las audiencias parecieran útiles como una forma de organizar y distinguir el tipo de preocupaciones tras una acción de promoción que sea hecha en nombre de las audiencias. Aunque no son excluyentes, facilita identificar como distintas la preocupación por los efectos sobre las personas, la funcionalidad que éstas le asignan y la evaluación de lo significativo en los hábitos y conductas.

Lo anterior ayuda a caracterizar de qué se preocupa aquel que se preocupa por las audiencias. Sin embargo, nada dice sobre las motivaciones de los profesionales que con su trabajo apelan a las audiencias. En este plano, una

aproximación complementaria a la de Webster es la propuesta por McQuail (1997) sobre cómo concibe a su audiencia el profesional de las comunicaciones. McQuail postula tres tipos de relaciones desde el profesional hacia su público: la audiencia entendida como un objetivo, como participantes y como espectadores.

La audiencia como objetivo retrata los casos en que el comunicador busca operar una transformación en las creencias, opiniones o actitudes de las personas. Distinto es el caso de concebir a la audiencia como participantes, donde se asume la existencia de una comunidad, con sus propios objetivos e intereses, al servicio de los cuáles se subordina la acción del comunicador. En tercer caso, la audiencia como espectadores, se agrupan las situaciones en que el objetivo del comunicador sólo busca que el público se exponga a los contenidos que él le ofrece. Para los efectos del arte teatral, la relación con las audiencias suele girar en torno a estos tres ejes simultáneamente, aún cuando puede haber distintos énfasis según los objetivos de cada proyecto en particular.

A partir de ambas categorizaciones sería posible contar con un instrumento para caracterizar de un modo simple de qué nos preocupamos cuando nos preocupamos de la audiencia (Webster) y con qué propósito se dirige a ella el profesional de los medios (McQuail). De este modo, homologando las categorías de Webster con las preocupaciones de una agencia de promoción y las de McQuail con las del gestor de una obra, es posible crear un espacio para buscar los cruces entre categorías para evaluar su compatibilidad cruzando los dos ejes: resultado-masa/agente/disciplina y objetivo-participante/espectador/disciplina, como se muestra en la Matriz 1.

MATRIZ 1 | **Preocupación-interés.**

	Resultado	Masa	Agente	Disciplina
Objetivo				
Participante				
Espectador				
Disciplina				

Fuente: elaboración propia a partir de las tipificaciones de Webster y McQuail.

Antes de abordar la pertinencia de los cruces, es conveniente acotar el significado de cada categoría, aplicada al contexto de este trabajo:

La idea de *resultado* está asociada a los efectos de transformación que la exposición o participación en un espectáculo artístico produce sobre su audiencia. En este sentido, una preocupación propositiva por el *resultado* surge

de una concepción instrumental del espectáculo, al servicio de fines educativos o promocionales.

Bajo la audiencia como *agente*, desde la perspectiva de una agencia de promoción, debe entenderse que la participación de las personas en un espectáculo se motiva en que éstas buscan satisfacer una necesidad. Esto no es necesariamente excluyente con la categoría anterior, pero por claridad conviene entonces acotarla a necesidades de corto plazo, que se ven satisfechas durante el acto de exposición. La más clara, aunque no la única, es por ejemplo una necesidad de entretención.

Tras la audiencia como *masa*, entendiendo que la sola participación en un espectáculo no es un objetivo en sí mismo —ya descontados los efectos de corto y largo plazo—, está la preocupación indirecta por la sustentabilidad de la industria y el nivel de impacto de los efectos anteriores.

En cada uno de los ejes propuestos, se ha agregado la categoría *Disciplina*. Con esta inclusión se busca dar cuenta de motivaciones del gestor o el promotor que no estén fundadas en una preocupación por las audiencias. Desde la perspectiva del promotor, la preocupación por la *Disciplina* es equivalente a lo observado en el campo de las ciencias, donde el Estado promueve la investigación científica, no por los beneficios de su aplicación, sino justificada en su aporte al desarrollo de la ciencia.

Propuesta

Antes de entrar en las modificaciones al Fondart que exponemos a continuación, es preciso detenerse brevemente en la estructura que otorga su marco legal a los fondos de cultura, con el fin de dilucidar si los cambios aquí propuestos están dentro del espíritu y la letra de la ley. En lo concreto, estamos hablando de la Ley 19.891, Ley del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, del 23 de agosto del 2003, que establece en su Artículo 33 que “los criterios de evaluación de los proyectos que establezca el reglamento deberán incluir, a lo menos, la calidad de la propuesta, el impacto y *proyección artístico y cultural* del proyecto, y los aportes privados, cuando corresponda. Las bases de cada concurso determinarán los ponderadores de evaluación de cada uno de los criterios”³.

La ley anterior se complementa con el Decreto N° 65 del 13 de febrero de 2004, que aprueba el Reglamento del Fondo Nacional de Desarrollo Cultural y las Artes, el cual señala, en el párrafo Quinto Criterios y Normas de Evaluación, Artículo 23° Criterios de evaluación que:

3 Las cursivas son nuestras.

La evaluación de los proyectos que se presenten a ser financiados por el Fondo se sujetará, a lo menos, a los siguientes criterios:

- a. Calidad de la propuesta o postulación.
- b. Impacto y *proyección artística y cultural* del proyecto.
- c. Existencia y monto de aportes privados, cuando correspondiere.

Las bases de los concursos podrán desarrollar y *desglosar estos criterios* de evaluación según la naturaleza del concurso o postulación, y de la línea o área a ser financiada.

Las bases de los concursos señalarán las ponderaciones y puntajes que correspondan a cada uno de estos criterios, e igualmente a los factores y subfactores, si existieren.

La escala de puntaje tendrá un máximo de 100 puntos⁴.

Este marco permite proponer los cambios esbozados a continuación tanto en las bases, como formularios y pautas del Fondart sin que ello esté reñido con la ley ni el reglamento.

Asimismo, permitiría proponer que se elimine de las bases del concurso el impacto en el ámbito social, cuando dice: “2. Impacto y proyección artística, cultural y social: Relevancia y trascendencia de la propuesta (artística, cultural y/o *social*) conforme a la naturaleza del proyecto y área, modalidad a la que postula”⁵ (Pauta de evaluación Fondart regional, 2010). La expectativa de impacto o proyección social de los proyectos de creación artística no está contemplada en la ley ni en el reglamento Fondart, y constituye un entorpecimiento de la evaluación de los proyectos al introducir una dimensión no necesariamente coherente con las anteriores que puede fácilmente convertirse en letra muerta, incentivando así la práctica de un desprecio a las bases por parte de los actores involucrados, dañando en último término la credibilidad y transparencia del sistema de adjudicación de fondos.

Es necesario, en la misma línea de reforzamiento institucional, explicitar la forma en que se jerarquizarán las dimensiones del impacto o proyección esperada. Ya que la ley las enumera sin declarar la forma en que deben juzgarse, proponemos la publicación de las pautas de evaluación que utilizan los jurados del concurso, todo lo cual no afecta el marco legal vigente sino, antes bien, lo consolida por la vía de la transparencia en su aplicación.

Ahora bien, tomando en consideración lo expuesto hasta aquí y recogiendo el llamado que se hace en el documento *Política de fomento al teatro*

4 idem.

5 idem.

2010-2015 respecto de la línea 3, Participación, acceso y formación de audiencias (CNCA, 2009:41-43), donde se señalan los siguientes puntos que pueden relacionarse con los fondos concursables:

Objetivo general

Diseñar estrategias para cautivar público, generando una participación en espectáculos teatrales que sea amplia, equitativa y permanente a lo largo del año, en todo el país.

Objetivos específicos

1. Fortalecer iniciativas de formación de público por medio de instancias creativas como forma de acercamiento del teatro a la gente (actividades barriales, talleres amateur, escuela de espectadores, entre otros).
2. Promover una participación activa del público durante todo el año en representaciones teatrales y no solamente en eventos puntuales y masivos (festivales, muestras, entre otros).
3. Propiciar la participación de grupos excluidos del consumo cultural: NSE bajo y tercera edad.

Propuestas de implementación 2010-2015

1. Establecer un plan de formación de públicos a nivel nacional, a través del fortalecimiento de redes, promoviendo el trabajo de sensibilización e información de la comunidad sobre el teatro. El plan de formación de públicos deberá atender a grupos específicos y considerará capacitaciones de profesionales.
2. Proponer un plan anual de difusión y acercamiento del público al teatro, en conjunto con las direcciones regionales y los diferentes programas de acceso del CNCA y de otras instituciones.
3. Desarrollar estrategias de programación focalizadas a grupos de nivel socio económico bajo o de escasa participación en actividades teatrales. Dichas estrategias considerarán la participación de especialistas de los medios de comunicación así como miembros de la comunidad teatral (CNCA, 2009:42-43).

La propuesta de cambio a las bases Fondart del Área Teatro que ofrecemos a continuación intenta hacer explícito el trabajo con las audiencias entregando lineamientos precisos a los artistas para segmentar los públicos a los cuales están dirigidos sus proyectos e incorporando la medición de resultados, de modo que se puedan obtener datos directos del trabajo con los espectadores que está realizando cada compañía beneficiada por el Fondart. Esta metodología de trabajo se basa en la idea de que “cada programa o proyecto es una suma de componentes que se estructuran temporalmente, es

decir, que tienen un diseño, una implementación, un resultado y un impacto⁶ que sucede en una lógica temporal” (Güell y Peters, 2011, pp.45).

Siguiendo el modelo propuesto por Güell y Peters, proponemos que se modifiquen las Bases del concurso Fondart para incorporar una evaluación ex ante en la etapa de formulación del proyecto, y otra ex post, al momento de la entrega de resultados al Fondart. Entendemos como componentes centrales de la evaluación ex ante: 1) desarrollar una pertinencia del proyecto con la realidad y 2) desarrollar una coherencia y congruencia interna. “Para ello hay que examinar su viabilidad y la coherencia de las relaciones entre: a) diagnóstico/proposiciones, b) medios/recursos y objetivos, c) objetivos generales/objetivos específicos (actividades concretas)” (Güell y Peters, 2011, pp.49). En cuanto a la evaluación ex post, se trata de establecer mediciones directas y específicas, permitiendo determinar si los objetivos diseñados fueron cumplidos y en qué medida” (2011, pp.54). Si bien estas evaluaciones están consideradas ya en las bases existentes, lo que aquí se quiere enfatizar es que se propongan indicadores específicos –esto es, que sean “concretos, observables y recolectables en forma accesible y práctica” (2011, pp.4)–, para evaluar el trabajo con las audiencias.

En este sentido, se propone incluir los siguientes puntos:

- Reconocer el carácter actual de las relaciones entre sociedad y artes. Este punto no se refiere sólo a un reconocimiento teórico, sino que afecta al problema de los mecanismos de distribución y evaluación del gasto público tanto como a los problemas de creación. Esto no es un mecanismo dado, sino que requiere de la permanente reinención por parte de los artistas. Así, no es viable convertir este punto en una serie de casillas con acciones específicas que se puedan rellenar de forma automática. La propia lógica hipermoderna del mercado es la de la transformación permanente. Por lo tanto, esta evaluación sólo puede limitarse a la coherencia entre las partes del proyecto.
- Considerar la coherencia entre definición de contenidos de la obra, emplazamiento– distribución y difusión. Aquí lo que se mide no es la pretensión de público de la obra. No se trata de premiar sólo proyectos que apunten a un tipo de público determinado a priori, sino por la relación entre la propuesta artística declarada por el equipo creativo y la posibilidad de que los canales de difusión permitan llegar al público que se ha dado como objetivo. Hay que destacar que no todas las obras tienen el deseo de vincularse a un público masivo, algunas desean un micro público, quizás ya iniciado, lo

6 A este respecto es importante aclarar que: “La evaluación de impacto se diferencia de la evaluación de resultados porque tiene como objetivo evaluar el cambio –durante un período de tiempo prolongado– en las disposiciones, percepciones y características de las personas beneficiadas por programas culturales: es decir, *qué cambios de comportamiento, conducta o de disposición en la práctica cultural se han observado a partir de un programa implementado*” (Güell y Peters, 2011, pp.58).

que podría ir en contra de una pretensión de incentivar un mercado masivo pero que sí podría redundar en un desarrollo del arte teatral (ver Féral *supra*). Por ende, no se propone que todo proyecto deba aspirar a una cierta cantidad de público ni a un cierto estrato o rango de edad, sino a que debe existir coherencia entre etapas y componentes de la propuesta. Esto permitiría legitimar aún más los mecanismos de evaluación en tanto incluirían parámetros propuestos por los creadores de cada proyecto.

- Solicitar que se proponga en el proyecto una segmentación de las audiencias. Una propuesta preliminar para la segmentación consistiría en utilizar las categorías propuestas en el apartado anterior (con el cruce resultado/masa/agente versus objetivo/participante/espectador); junto con otros criterios como nivel socioeconómico, rango etario, distribución territorial o relación con el consumo cultural, entre otros.
- Producir informes cuantitativos de asistencia de público al terminar la temporada financiada por Fondart. Esto permitiría un contraste de largo plazo entre la evaluación *ex ante* y los logros reales. En una comunicación personal (marzo de 2011) con Claudia Toro (Secretaria Ejecutiva del Fondo de Desarrollo de las Artes y la Cultura, Fondart), ésta ha manifestado la debilidad del sistema de concurso en cuanto a la evaluación *ex post* de los proyectos. Dicha debilidad podría reducirse si se comprometiera la entrega de un informe con datos de terceros (por ejemplo, de la sala) donde se consignaran indicadores de audiencia. El informe se podría contrastar entonces con los objetivos expresados en el proyecto respecto del público objetivo.
- Cada proyecto, junto con su declaración de objetivos y método, debería proponer indicadores de logro. Aunque este proyecto se centre en el “problema de las audiencias”, volver objetivo y, a la larga, público el sistema de indicadores mediante los cuales se considera un proyecto como logrado, debiera contribuir a descomprimir parte de la presión política que se ejerce sobre fondos en los que cuesta ver resultados a gran escala.

La forma en que el proyecto dé cuenta de la relación entre sus objetivos, su audiencia y la forma en que sus audiencias están participando en la sociedad, debiera cambiar cualitativamente la forma en que hasta ahora se comprende la difusión de un proyecto. Esto plantea algunas dificultades que habría que abordar para su implementación adecuada, a saber:

- El Estado debe garantizar espacios para la difusión, en el entendido de que la información juega un papel fundamental en el consumo (y la oferta) y en el desarrollo del arte teatral. Este punto ha sido diagnosticado en los últimos documentos emanados por el CNCA y algunas declaraciones del propio Ministro Presidente del Consejo, y se están realizando acciones para remediar esta situación, aunque esto aún no se traduce en modificaciones mayores en el Fondart.
- El hecho de que el Fondart pida una “retribución” es cuestionable en tanto lo que debería fortalecerse es un sistema de evaluación de resultados, que

indique si la obra resultante cumplió con los objetivos artísticos propuestos. Pensamos que en la idea de la “retribución” subsiste una lógica asistencial hacia la audiencia y de mecenazgo hacia el “pobre artista”, que está siendo –y debe ser– legítimamente cuestionada.

- Las nuevas modalidades recién planteadas requieren capacitación, espacios de discusión e investigaciones profundas destinadas a la creación de herramientas nuevas de gestión que incluyan desde la comunicación de los proyectos hasta la generación de audiencias. Es deseable que Fondart establezca alianzas con centros de investigación, ONGs y universidades que posibiliten mejores espacios de encuentro entre creadores e investigadores, favoreciendo así la circulación y puesta en práctica de los nuevos conocimientos y metodologías.

En los términos de la propuesta que compete al presente proyecto de modificación del Fondart en relación con el desarrollo de las audiencias, se presentan a continuación cambios en las bases y formularios, así como una estrategia de seguimiento, orientada a la gestión efectiva de audiencias. Este último punto es especialmente importante en tanto una correcta política pública orientada a fortalecer las audiencias sólo puede ser efectiva si: a) se conoce adecuadamente el espacio social que se desea intervenir y b) existen mecanismos de medición de sus resultados e impacto. Por último, hay que destacar que es necesario transparentar los criterios de evaluación de los proyectos postulados en la presente línea del Fondart, buscando la disponibilidad de las pautas utilizadas por los evaluadores, ya que actualmente son de difícil acceso para los postulantes.

Para organizar la presente propuesta se ha distinguido entre dos ejes de acción. Por una parte, mejorar la coherencia entre ley, reglamento y bases Fondart, alineándolas con las políticas definidas como prioritarias por el CNCA, así como mejorar la coherencia interna de las bases de Fondart, redefiniendo las pautas de evaluación del jurado. Por otra parte, establecer un set metodológico de herramientas de medición, incluyendo en el formulario Fondart la exigencia de seguimiento de los resultados del proyecto en términos de la medición de la audiencia efectiva que tuvo el proyecto una vez realizadas las funciones a público.

1. Modificación de bases, formularios y pautas de evaluación

A continuación se proponen las modificaciones a las Bases Concurso Público Fondo Nacional de Desarrollo Cultural y las Artes – Fondart Ámbito Nacional de Financiamiento convocatoria 2011, siguiendo los puntos establecidos en dichas bases:⁷

⁷ Las modificaciones se indican en cursiva.

2.5 Contenido de la postulación

8. Autorización de los administradores de los espacios públicos o privados de exhibición y presentación de los proyectos, cuando se considere. Debe ser firmada por el administrador, en original o copia autorizada ante Notario Público, comprometiéndolo el uso y fecha acordada, *además del correspondiente registro de asistencia de público: si se trata de espacios alternativos o al aire libre, se debe comprometer este registro al ejecutor principal del proyecto.*
9. Plan de producción general del proyecto. Señalando actividades y subactividades, tiempo de ejecución y responsables directos (Carta Gantt). No se trata del cronograma de actividades del Formulario de Postulación, *debe incluirse en este plan la estrategia de seguimiento.*

2.7. Categoría de los gastos

Operación

Gastos de producción y realización del Proyecto. Son gastos en bienes fungibles. Incluye honorarios menores para remuneración de servicios profesionales prestados por personas que no son co-ejecutores y para entrevistados en los proyectos de la *Línea de Investigación*. *Deberá incluirse en este Ítem la Asignación al Postulante del Proyecto.* En este ítem, en cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley N° 19.889, se expresarán, cuando correspondan, los gastos que demanda la contratación de artistas y técnicos necesarios para la ejecución del proyecto. *Deben incluirse también aquí los gastos correspondientes al plan de seguimiento del proyecto.*

El CNCA no solventará, ni reembolsará gastos de ninguna naturaleza realizados con anterioridad a la fecha del respectivo acto administrativo que formaliza la selección del proyecto, ni posteriores a la ejecución del proyecto seleccionado. Estos gastos deberán ser presentados como aportes propios o de terceros al proyecto, debidamente respaldados. Tampoco se solventarán gastos de ninguna naturaleza asociados a la preparación de un proyecto para ser presentado a este concurso ni a la retribución vinculada al proyecto, exceptuando la asignación adicional y suplementaria de un 5% del costo total del proyecto para financiar el plan de seguimiento de audiencias.

3.3. Evaluación y proyectos elegibles

La evaluación del proyecto se realizará conforme a los criterios generales, parámetros y ponderaciones que a continuación se indican, *tal como se establece en las Pautas de Evaluación disponibles en www.XXXXXX.cl.*⁸

⁸ Hay que especificar que será aquí dónde estarán disponibles las Pautas de Evaluación para su consulta y descarga. Hasta la fecha, dichas pautas, utilizadas por los evaluadores, no son accesibles en forma expedita para los postulantes.

Criterios generales de evaluación

Evaluación cualitativa

Antes de enunciar la modificación —como hemos hecho en los casos anteriores—, es preciso hacer algunas consideraciones preliminares, en tanto este es el aspecto más relevante e innovador de la propuesta. La preocupación por el impacto equivale a la pregunta sobre los beneficios que el proyecto promete a la sociedad. Se trata de un aspecto central, ya que el impacto de las obras que se están beneficiando es lo que justifica la existencia del fondo. En este sentido, pareciera conveniente que el postulante haga un especial esfuerzo en explicar cuál es el tipo de impacto que se espera obtener como resultado de la ejecución satisfactoria del proyecto.

Por otra parte, considerando que esta propuesta se focaliza en el ámbito de las artes escénicas, todo impacto deberá necesariamente producirse a través de las personas expuestas a la experiencia de la representación, así sea que éstas asistan como público a la obra o lo hagan en tanto profesionales del área. Lo anterior sugiere que la evaluación sobre la calidad de la propuesta esté explícitamente asociada a su impacto esperado. Esto, lejos de significar que la obra se agote en su dimensión instrumental, al servicio de los objetivos buscados, pone el acento en la coherencia entre los distintos planos de análisis de la misma.

Buscando incorporar una vinculación explícita en la propuesta entre destinatarios, tipo de impacto buscado y las acciones propuestas en el proyecto, se propone subdividir en dos dimensiones independientes impacto y proyección artística, cultural y social por: Audiencia intencionada y Tipo de impacto esperado. Asimismo, asociar la evaluación de la Calidad de la propuesta con su coherencia en el logro de las dos anteriores. De este modo, la proposición alternativa para la sección de EVALUACIÓN CUALITATIVA de las bases es la siguiente (en cursiva):

Calidad de la propuesta: calificación integral de los atributos de la propuesta según la naturaleza de la línea, área y modalidad a que postula, así como de la coherencia entre la audiencia a la que se dirige, las acciones que propone y el impacto proyectado. También se deberá tomar en cuenta las condiciones propias del proyecto propuesto que favorezcan el logro de los objetivos propuestos, así como las características del postulante, del cuerpo de co-ejecutores, participantes o asociados, en caso que existan, y la totalidad de los antecedentes solicitados en Bases de Concurso.

1. *Impacto y proyección artística y cultural: Pertinencia y relevancia de la propuesta conforme a la naturaleza del proyecto y área, modalidad a la que postula, considerando la coherencia entre la audiencia intencionada y tipo de impacto prioritario.*

Se entenderá por audiencia intencionada la especificación de las características del público al que se dirige la obra.

Se entenderá por tipo de impacto prioritario: aquella dimensión de los beneficios que produce un espectáculo de artes escénicas que el proyecto considere como más relevante.

2. *Audiencia intencionada: especificación de las características de los públicos a quienes se dirige la obra. Esta deberá dar cuenta de cada una de las cinco primeras dimensiones, en cada una de las cuales se podrá indicar todas las categorías que sean pertinentes. La sexta dimensión es opcional:*
 - a. *Sexo: hombres, mujeres.*
 - b. *Edad: porcentaje personas por tramo de edad (menos de 12, entre 12 y 18, entre 18 y 25, etc.).*
 - c. *Localidad: urbana o rural (áreas de residencia del espectador por comuna).*
 - d. *Escolaridad: sin estudios formales, básica incompleta, básica completa, media incompleta, media completa, superior.*
 - e. *Habitualidad como espectador: mínima o nula experiencia anterior, frecuencia de asistencia menor a una vez al año, frecuencia mayor a una vez al año, público especialista (actores, directores, dramaturgos, investigadores teatrales, etc.).*
 - f. *Público específico: explicación abierta, en el caso de que la obra esté dirigida a un público de características particulares que deban tenerse en cuenta para su evaluación.*
3. *Tipo de impacto esperado: de las cuatro categorías de tipo de impacto contempladas, la propuesta deberá elegir una y sólo una, aquella que sea la prioritaria, y explicar el modo en que la obra se hace cargo de ella y a través de qué recursos espera alcanzar el impacto indicado. Las cuatro alternativas de tipo de impacto prioritario son:*
 - a. *Goce estético: las artes tienen a la base la creación de un valor simbólico que puede experimentarse como goce, entretenimiento, epifanía, etc.*
 - b. *Formación de apreciación: las artes suponen la adquisición de conocimiento experto, desarrollo de habilidades y hábitos para su mejor apreciación.*
 - c. *Beneficio público (promoción de la cohesión social, estímulo cognitivo, etc.): es posible pensar las obras artísticas como instrumentos para la promoción de bienes sociales.*
 - d. *Innovación en la disciplina: el desarrollo de las artes supone no sólo su continuidad y permanencia, sino su transformación mediante descubrimientos que hagan avanzar el estado del arte teatral a través de su práctica y de su análisis.*
4. *Calidad de la propuesta: calificación integral de los atributos de la propuesta según la naturaleza de la línea, área y modalidad a que postula, así como de la coherencia entre la audiencia a la que se dirige y el tipo de impacto esperado con las características de la propuesta. También se deberá tomar en cuenta las condiciones propias del proyecto propuesto que favorezcan el*

logro de los objetivos propuestos, como las características del postulante, del cuerpo de co-ejecutores, participantes o asociados, en caso que existan, y la totalidad de los antecedentes solicitados en Bases de Concurso.

En el marco de esta modificación, hay que señalar que la segmentación de la audiencia intencionada de la obra obedece a un doble propósito. Por una parte, facilitará la evaluación de la pertinencia de la propuesta teniendo en cuenta las características de su público, ya que facilitará la identificación del aporte que representa para ese público en particular. Lo contrario implicaría asumir que las necesidades y condiciones de apropiación de los contenidos son iguales en todas las personas.

El segundo propósito es servir, a posteriori y considerando al conjunto de proyectos beneficiados, para identificar los sectores de la población que resultan ser beneficiarios indirectos de la acción del fondo. Aunque para esto podría proponerse un esquema de segmentación más sofisticado, se ha querido acotar la tipificación a variables que sean simples y orientadoras para los postulantes.

En la tipificación de los tipos de impacto, al igual que en el caso de la segmentación de la audiencia intencionada, no se propone privilegiar algún tipo de impacto particular, sino reconocer y clasificar el propósito que los propios postulantes declaran como el principal. Casi cualquier obra es esperable que tenga algún grado de impacto en las cuatro categorías indicadas. Lo que se pide es que se haga explícito en cuál de ellos se hace el mayor aporte.

Cabe destacar que la identificación de la audiencia y el impacto en sí mismas no representan una dificultad adicional para la postulación. La complejidad surge de la necesidad de coherencia entre ambas. Sin embargo, esta es una condición mínima exigible a quien postula a un fondo público. Esa intención es subyacente en la formulación actual de las bases, pero sin una declaración explícita al estilo de la que se propone, los evaluadores carecen de los instrumentos necesarios para incorporarla de un modo sistemático en su trabajo y, por lo tanto, la generación de nuevas audiencias y la consolidación de las ya existentes se ven dificultadas.

El tercer punto, calidad de la propuesta, en lo formal sólo ha sido modificado marginalmente. Sin embargo, su ubicación a continuación de la declaración de audiencias e impactos y la indicación de que en su evaluación debe hacerse cargo de la relación entre los aspectos de contenido de la propuesta y el tipo de impacto que tendrá en el público destinatario, supone un giro desde entender la calidad como una medida absoluta hacia su relativización para los efectos buscados⁹.

⁹ Los cambios anteriores, deben verse reflejados también en las TABLAS DE PONDERACIONES SEGÚN LÍNEA.

Los cambios expuestos hasta aquí para las bases, implican asimismo modificaciones en el formulario de postulación, que consisten fundamentalmente en añadir dos cuadros al actual formulario a saber:

Audiencia prioritaria:

Perfile la audiencia prioritaria para su proyecto, dando cuenta de cada una de las cinco primeras dimensiones, en cada una de las cuales se podrá indicar todas las categorías que sean pertinentes. La sexta dimensión es optativa:

- a. Sexo: hombres, mujeres.*
- b. Edad: 0-3, 4-12, 13-17, 18-24, 25-34, 35-49, 50-64, 65 y más.*
- c. Localidad: áreas de residencia del público (por comuna).*
- d. Escolaridad: sin educación formal, básica incompleta, básica completa, media incompleta, media completa, superior.*
- e. Habitualidad como espectador: mínima o nula experiencia anterior, frecuencia de asistencia menor a una vez al año, frecuencia mayor a una vez al año, público especialista.*
- f. Público específico: explicación abierta, en el caso de que la obra esté dirigida a un público de características particulares que deban tenerse en cuenta para su evaluación.*

Impacto prioritario:

De las cuatro categorías de tipo de impacto contempladas, su proyecto deberá elegir una y sólo una, aquella que sea la prioritaria, y explicar el modo en que la obra se hace cargo de ella y a través de qué recursos espera alcanzar el impacto indicado. Las cuatro alternativas de tipo de impacto prioritario son:

- a. Goce estético.*
- b. Formación de apreciación.*
- c. Beneficio público.*
- d. Innovación disciplinar.*

Asimismo, se deben incorporar estas modificaciones en las pautas de evaluación que se entregan a los pares evaluadores y jurados, con el fin de que éstas estén acordes a los requerimientos que se le hacen a los postulantes en cuanto a la formulación de sus proyectos y los resultados esperados de los mismos. Sería importante que, en vías de una mayor transparencia, dichas pautas de evaluación estuvieran a disposición de los postulantes o quien desee consultarlas junto con las bases del concurso.

2. Set metodológico (encuestas y entrevistas) para la caracterización de la audiencia

Dentro de esta propuesta de reformulación estratégica del formulario Fondart, se propone una mejora en la medición de impacto y generación de audiencias que se pasa a detallar. En el contexto de las políticas públicas que buscan fortalecer las audiencias en el campo de la disciplina teatral, se

propone a continuación una herramienta de medición y caracterización de las audiencias teatrales actuales creada especialmente para este proyecto, ya que, hasta el momento, la información sobre las audiencias es deficitaria y no permite perfilar una verdadera política para la generación, la formación/ desarrollo o el incremento de las audiencias. Sólo una vez que se haya implementado un sistema permanente y exhaustivo de recolección de datos sobre la composición actual de las audiencias, será posible diseñar lineamientos a corto y largo plazo partiendo de los cuales los artistas puedan orientar sus proyectos creativos.

Para colaborar en este proceso, se propone un conjunto de encuestas y entrevistas cuyo objetivo es, como hemos dicho, generar un cuerpo de información sistemático y perdurable en el tiempo que permita guiar la creación de políticas públicas que fortalezcan las audiencias teatrales. En términos de los objetivos específicos a que apuntamos, proponemos lo siguiente:

- a) Diseñar e implementar políticas públicas que fortalezcan las audiencias teatrales a partir de la información generada, dándoles mayor solidez y posibilidades de comparación y medición.
- b) Levantar información sistemática acerca de las audiencias teatrales.
- c) Sistematizar la información acerca de las audiencias teatrales estableciendo las grandes tendencias de las audiencias.
- d) Establecer un espacio de intercambio y formación entre creadores, gestores e instituciones culturales a través de contactos con centros de investigación universitarios. Esto se propone realizar a través de talleres especializados que, en base a la información recolectada y sistematizada, puedan establecer procesos de seguimiento para la mejora de la gestión teatral. Se propone que entre los proyectos seleccionados se ofrezca participar en el espacio de intercambio y formación señalado.
- e) Facilitar condiciones para la creación, a mediano plazo, de un Centro de Investigación (externalizado o estatal) perdurable en el tiempo, encargado de procesar los datos, diseñar políticas públicas y de gestión, y que transparente y haga pública la información.

Se propone incluir el set de herramientas de recolección de datos prediseñado aquí (instrucciones, herramientas de aplicación, fojas de sistematización de datos, etc.) adosable a cada proyecto Fondart del ámbito de artes escénicas, para ser implementado por el o los ejecutores del proyecto beneficiado. La propuesta incluye que la asignación de fondos a cada proyecto beneficiado se vea incrementada en un 5% adicional para que se realicen en una correcta recolección y procesamiento de la información.

Junto con el proceso de levantamiento y procesamiento de la información por cada proyecto, el CNCA a través de su Unidad de Estudios y Documen-

tación o de licitación pública, debería realizar un estudio anual global con los datos recogidos. El primer año sería posible gracias a estos instrumentos obtener una descripción estadística de las características y tendencias de las audiencias teatrales, a partir de la cual podrán diseñarse políticas públicas orientadas hacia su fortalecimiento, desarrollo y ampliación. A partir del segundo año, y de ahí en adelante, será posible observar los datos estadísticos acerca de la evolución de las audiencias teatrales. De ese modo se tendrán datos comparables y, a la vez, la capacidad de medir el real impacto de las políticas públicas generadas para su fortalecimiento.

Los indicadores y set de herramientas detallados a continuación conceptualizan las audiencias teatrales de la siguiente manera:

1. Caracterización de las audiencias.
 - a. Edad, sexo, lugar de residencia.
 - b. Frecuencia de asistencia, relación con el ámbito teatral, difusión.
2. Percepción de las audiencias de la obra teatral.
 - a. Percepción.
 - b. Evaluación.
 - c. Motivación.
 - d. Difusión.
3. Caracterización y autoevaluación del proyecto.
 - a. Caracterización del responsable del proyecto.
 - b. Caracterización de la obra.
 - c. Caracterización de la asistencia.
 - d. Estrategias de difusión.
 - e. Autoevaluación del proyecto.

El set de herramientas de recolección de datos busca ser de simple comprensión y aplicación, asegurando su ejecución y el correcto levantamiento de la información. Se compondrá de 3 niveles:

- a) **Encuesta auto aplicada** (cuestionario cerrado de alternativas) **al público asistente**. El número de encuestas a aplicar estará calculado en base a la capacidad máxima del recinto y el número de funciones realizadas. Su objetivo es caracterizar al público asistente y los mecanismos de difusión que lo acercaron a consumir determinado espectáculo.

Objetivo: caracterizar a las audiencias y su vinculación con la obra teatral.

Aplicación: previo al inicio de la obra teatral observada.

Duración: 3 a 5 minutos.

Cantidad: en torno al 5% de la asistencia total (suponiendo que la asistencia promedio ocupa un 70% del total de la sala), calculada como:

$$\mathbf{0.7 * \text{Tamaño máximo de la sala} * \text{número de funciones} = 5\%}$$

Selección de encuestados: aleatoria.

Nota: Para las obras teatrales presentadas en el ámbito de “teatro callejero” se excluye la aplicación de las herramientas 1 y 2 (para ellas se debe generar un instrumento distinto de medición que sobrepasa el actual diseño).

- b) **Entrevista de preguntas abierta a los espectadores.** El número de entrevistas a aplicar estará calculado en base a la capacidad máxima del recinto y el número de funciones realizadas. Su objetivo es caracterizar las apreciaciones estético-afectivas del espectáculo consumido y las motivaciones personales para realizar dicho consumo. Se recomienda registrar en un equipo de audio (grabadora) que luego deberá ser transcrito por los encargados del proyecto.

Objetivo: caracterizar las motivaciones de las audiencias para asistir a la obra teatral y su evaluación de la misma.

Aplicación: al finalizar la obra teatral observada.

Duración: 2 a 4 minutos.

Cantidad: en torno al 2% de la asistencia total (suponiendo que la asistencia promedio ocupa un 70% del total de la sala), calculada como:

0.7 *Tamaño máximo de la sala *número de funciones = 2%

50

- c) **Encuesta auto aplicada** (cuestionario cerrado de alternativas) **al responsable del proyecto** que levantará información general (variables independientes) del proyecto ejecutado.

Objetivo: caracterizar el proyecto teatral realizado y la auto evaluación de sus resultados.

Aplicación: al finalizar el proyecto.

Duración: 15 a 20 minutos.

Cantidad: 1 (el responsable del proyecto).

Es necesario recalcar que la presente propuesta de recolección de información posee un gran ahorro de recursos al ser aplicada por los mismos beneficiarios del Fondart, pero a la vez exige establecer un centro de recepción, procesamiento y análisis de los datos que funcione de forma permanente, que entregue informes periódicos y públicos que permitan diseñar adecuadamente políticas públicas para mejorar la generación, incremento y desarrollo de las audiencias. La propuesta para la implementación de estas mediaciones incluye un aumento de un 5% sobre el total del presupuesto adjudicado a cada proyecto, ya que no es posible subestimar el costo de estas mediciones.

Como complemento de la información levantada sobre las audiencias, tanto directamente como a través del informe del responsable del proyecto, se requiere que los responsables entreguen la siguiente información que debe ser levantada por las salas o los puntos de venta de entradas:

1. Identificación de la sala / punto de venta.
 - a. Nombre.
 - b. Representante legal.
 - c. Dirección.
 - d. Teléfono.
 - e. Página web.
 - f. Número de salas (si tiene más de una).
 - g. Capacidad de espectadores por sala.
2. Identificación de la obra.
 - a. Nombre.
 - b. Dramaturgo.
 - c. Director.
3. Extensión de la temporada (fecha de inicio-fecha de término).
 - a. Número de funciones programadas.
 - b. Número de funciones realizadas.
 - c. En caso de haberse suspendido funciones, indicar la causa.
4. Información de público efectivo en la temporada.
 - a. Tipo de grupo.
 - i. Particular.
 - ii. Institucional.
 - b. Tamaño del grupo.
 - i. Solo.
 - ii. Pareja.
 - iii. Grupo.
 - c. Diferenciación y valor de las entradas en la temporada (por ejemplo: público general, estudiantes, tercera edad, invitados, convenios, etc.).
 - d. Públicos parciales según la diferenciación de tipo de entradas (por ejemplo: público general, estudiantes, tercera edad, invitados, convenios, etc.).
 - e. Público total de la temporada.

La información detallada entregada por las salas y los puntos de venta permitiría cruzar datos con la información recabada a través de las entrevistas y encuestas antes mencionadas, posibilitando la proyección de futuras

políticas de formación de audiencias a través de políticas públicas con incentivos específicos.

Dado que la elegibilidad de los postulantes al Fondart está determinada por haber cumplido con el cierre de los proyectos anteriores en los que hayan participado como responsables o coejecutores, sería deseable que la aprobación de las cartas de compromiso de las salas que actualmente exige la postulación esté condicionada a que las salas hayan entregado sus respectivos informes de público en los concursos anteriores.

3. Impacto, factibilidad económica y estrategia de implementación

Una vez aplicadas las modificaciones e instrumentos desglosados aquí, se espera que estos beneficien directamente al CNCA en el sentido de lograr:

- a) Mejorar la evaluación de resultados del concurso, determinando la coherencia entre la proposición *ex ante* y los logros *ex post*, agregando a la autoevaluación artística, herramientas de medición cualitativa y cuantitativa relativa a las audiencias de los proyectos beneficiados;
- b) Recabar información sobre las audiencias reales que asisten a las representaciones teatrales financiadas por el Fondart.
- c) En base a la información antes mencionada, proponer líneas de acción basadas en los resultados concretos de los proyectos.

En cuanto a los postulantes al concurso, estos se beneficiarían por:

- a) Conocer la pauta de evaluación que se aplica a los proyectos.
- b) Contar con una conceptualización que les permita proponer con claridad la coherencia entre el foco, la segmentación y las acciones respecto del público al momento de elaborar el proyecto que se presenta al concurso, esto debería redundar en la identificación de un espectador “ideal” *a priori*.
- c) Cuantificar y cualificar los logros obtenidos por el proyecto en términos de sus audiencias.
- d) Determinar la relación entre el espectador “ideal” propuesto en el proyecto y el espectador “real” que asistió a la obra.

También se beneficiaría con este proyecto el mundo cultural en su conjunto –gestores, programadores, artistas, etc. en la medida en que tendrían disponibles datos actualizados respecto del comportamiento de las audiencias. Junto con las políticas que podría diseñar el CNCA para el fomento de las audiencias en aquellos sectores deficitarios, los actores del mundo cultural podrían tomar también una decisión informada respecto de su aporte al desarrollo del teatro nacional, convirtiéndose en promotores activos en la ampliación y mejoramiento del acceso al arte y la cultura.

Los elementos expuestos hasta aquí dan cuenta de los resultados esperados una vez puesta en práctica la propuesta. Una evaluación de impacto¹⁰ requeriría disponer de una serie de datos comparables en el tiempo, los que indicarán los cambios producidos en el sistema por la implementación de la propuesta señalada en términos de hábitos de los postulantes, por ejemplo. A largo plazo, sería deseable que el acopio de información sistematizada y analizada respecto de las audiencias permitiera al gobierno central crear políticas de creación, fomento/desarrollo e incremento de audiencias.

Para el año 2011, el presupuesto estimado fue de \$1.761.322.277 (mil setecientos sesenta y un millones trescientos veintidós mil doscientos setenta y siete pesos), para el financiamiento de los proyectos seleccionados. En el área Teatro, a la que se refiere el presente proyecto de política pública, se contaba con una asignación de \$135.000.000. El presente proyecto propone un incremento del 5% en este fondo para el financiamiento de los estudios de audiencias propuestos, con el fin de que el costo de generar la información sistematizada respecto de las audiencias no disminuya los fondos otorgados a la realización artística de los proyectos, sino que se entreguen como un aporte adicional que lleve a un incremento del fondo total.

En términos de la estrategia de implementación de esta propuesta, el primer paso consiste en hacerle llegar este documento al Ministro Presidente del CNCA, a sí como a la Directora Ejecutiva del Fondart y a su Consejo Asesor. También es importante difundir el proyecto entre las asociaciones gremiales de artistas (especialmente SIDARTE, Unión Nacional de Artistas, etc.), para que puedan conocer y opinar sobre las modificaciones antes señaladas y presionar para su discusión en el CNCA.

Paralelamente, habría que proponer al CNCA la creación de un directorio de profesionales habilitados para aplicar las encuestas, que se entregarían prediseñadas junto con las bases del concurso. Esto permitiría a aquellos beneficiados por el Fondart que lo necesitaran, externalizar el trabajo con los instrumentos de medición. En este mismo sentido, se propone que los datos recogidos, que podrían ser procesados por el Departamento de Estudios del CNCA, estén también disponibles para su utilización por parte de centros de estudio autónomos y que se realice una difusión de los datos a través de informes anuales de conocimiento público.

Conclusiones

Los instrumentos de política pública de fomento a las artes padecen de una hipertrofia en sus objetivos. Enfrentados al subsidio de sectores productivos sobre los que la posibilidad de rentabilidad es, al menos, controversial, los

¹⁰ Véase supra nota al pie 6.

legisladores se refugiaron en los beneficios sociales no económicos derivados de las artes, sin tomar suficientemente en cuenta la posible no linealidad en su desarrollo¹¹. Así, programas como Fondart, desde sus bases, terminan intentando servir a todos los propósitos del área: desarrollo de las artes, desarrollo, ampliación y fortalecimiento de las audiencias, distribución de la oferta, los sistemas de mercado, etc. Esta tensión no parece fácil de resolver, habida cuenta de lo dificultoso de la instalación del sistema legal que ampara el CNCA. Sin embargo, la misma orientación genera incomodidad en los actores del sistema. Durante las reuniones de evaluación de este proyecto, miembros de la comunidad artística insistieron en lo poco pertinente que les parecía hacer caer el peso del desarrollo de audiencias sobre los propios artistas, sin considerar que eso está a la base del Fondart y de las actuales orientaciones del CNCA. Al mismo tiempo, la falta de instrumentos específicos de orientación y medición de los resultados Fondart, termina trasladando el peso del programa total a cada proyecto. Es decir, cada proyecto termina intentando, para cumplir con las tensiones expresadas más arriba, fortalecer las audiencias, desarrollar la industria y enriquecer el área artística en la que se inserta. Esto, por cierto, no es posible, ya que dichos resultados sólo podrían lograrse con acciones sostenidas en el tiempo, con la acumulación de resultados y no con una sola iniciativa artística. Vista así, la hipertrofia de objetivos puede llevar bien a acumulación de letra muerta en los proyectos, dificultando la evaluación; o bien a enormes diferencias entre proyección y resultados, dificultando la evaluación de impacto. Por otra parte, la ambigüedad en torno a qué es lo prioritario respecto de las audiencias, si ampliarlas, fortalecerlas o desarrollarlas, esto al interior del CNCA, lleva a una permanente confusión en las propuestas de cambio a los programas.

Postulamos aquí que, si se acepta que el concurso Fondart considera que el impacto de los proyectos beneficiados se mide, como dicen las bases, en función de las audiencias a que se vinculan los proyectos seleccionados, es necesario y posible modificar el programa, ajustándolo con criterios de racionalidad en la evaluación, limpiándolo de agregados históricos espúreos sin transformar la legislación de fondo. Estas transformaciones pequeñas deberían facilitar no sólo la evaluación ex ante sino también la ex post de los proyectos, lo que es hasta ahora el enorme asunto pendiente para los miembros del CNCA¹². Asimismo, podría generarse un enorme flujo de datos que, incluso si resulta imposible de analizar para el CNCA, supondrá un enorme aporte para el país a través de su estudio por parte de otras instituciones no necesariamente gubernamentales, contribuyendo así a la transparencia del programa y al desarrollo de una verdadera política de estado relativa a las audiencias teatrales.

11 Véase supra.

Mientras este artículo se escribe, se encuentra abierto el concurso Fondart 2012 que, junto con proponer una postulación completamente electrónica, ha reorientado sus líneas y bases de postulación. La coincidencia en el tiempo de nuestro proyecto y los cambios al programa nos han impedido proponer ahora un cambio que estuviera operativo para el actual concurso. Sin embargo, el trabajo no ha sido en vano. Concretamente, las Bases 2012 del Fondo Concursable Área Teatro le asignan un 20% del puntaje total del proyecto al ítem impacto que se define como sigue:

“A través del criterio de impacto se evalúa la correspondencia del proyecto con la misión pública, medido por el número de beneficiarios, la proyección de este impacto sobre nuevos usuarios y bajo distintas formas, a lo largo del tiempo, como consecuencia directa del proyecto, junto con las externalidades que es capaz de generar sobre su sector artístico o ámbito de mediación cultural, así como también evalúa la sustentabilidad y permanencia en el tiempo del proyecto, o sus efectos, una vez concluido el aporte del CNCA” (2011, sp.).

Como ya hemos dicho, la forma en que está redactado el criterio apunta a un conjunto extenso de resultados diversos y complejos. Y, si bien los términos audiencia, espectador y público ya no figuran en lo absoluto en el documento, se mantiene una equivalencia al hablar de beneficiarios, lo cual se ve reflejado cuando se señala que el puntaje EXCELENTE 76-100 se consigue cuando “los resultados propuestos y la fundamentación del proyecto son verosímiles y sugieren un impacto duradero sobre un grupo de beneficiarios amplio y bien identificado por el postulante” (CNCA, 2011, sp). Sin embargo, nuevamente no hay explicitación alguna en las bases —que esta vez son incluso más generales que en las versiones del concurso de años anteriores— respecto de los criterios para identificar a los espectadores, ¿qué otra cosa son sino los beneficiarios de un montaje teatral?

Pensamos, entonces, que el análisis y la propuesta expresados en este documento siguen siendo relevantes para la discusión de las futuras políticas tendientes al desarrollo artístico y la creación, formación e incremento de las audiencias a través del concurso público Fondart. Hasta ahora se han introducido cambios en el concurso que han desorientado a la comunidad artística sin mejorar sustantivamente nada de lo relativo al tratamiento de los públicos. Resta saber, una vez finalizado el proceso, si esta confusión se habrá debido sólo a la novedad o a la persistencia o agudización de los problemas mencionados y que requieren una intervención como la aquí propuesta.

12 Claudia Toro, Secretaria Ejecutiva Fondart, comunicación personal.

Bibliografía

- Botelho, I.**, 2010. Propuesta de una canasta básica cultural. En: Güell, P., 2010. *Una canasta básica de consumo cultural para América Latina: elementos metodológicos para el derecho a la participación cultural* [pdf]. Disponible en: http://www.cisoc.cl/images/stories/Libro%20Digital_2011.pdf (Consultado en mayo de 2011).
- Bralic, C.**, 2005. La relación entre arte y cultura: acontecimiento y comunicación. *Cátedra de Artes*, 1, pp.99-107.
- Brodsky, R.**, 2011. ¿Reforma de los fondos de cultura? *Políticas Culturales: Contingencia y Desafíos OPC*, 1(1), pp.103-110.
- Carvalho, M.J.**, 2010. Radiografía al Fondart: ayer, hoy y mañana. *Capital*, (online) 287, 22 de octubre al 4 de noviembre. Disponible en: <http://www.capital.cl/miscelaneos/radiografia-3d-al-fondart-ayer-hoy-y-manana.html> (Consultado el 13 de junio del 2011).
- Consejo Nacional de la Cultura y las Artes**, 2012. *Bases Concurso Público Fondo Nacional de Desarrollo Cultural y las Artes – Fondart Convocatoria 2012. Ámbito Nacional de Financiamiento. Área Teatro*. Santiago: Consejo Nacional de la Cultura y las Artes.
- Consejo Nacional de la Cultura y las Artes**, 2012. *Bases Concurso Público Fondo Nacional de Desarrollo Cultural y las Artes – Fondart Convocatoria 2012. Ámbito Regional de Financiamiento Área Teatro*. Santiago: Consejo Nacional de la Cultura y las Artes.
- Consejo Nacional de la Cultura y las Artes**, 2011. *Bases Concurso Público Fondo Nacional de Desarrollo Cultural y las Artes – Fondart Convocatoria 2011. Ámbito Nacional de Financiamiento*. Santiago: Consejo Nacional de la Cultura y las Artes.
- Consejo Nacional de la Cultura y las Artes**, 2011. *Bases Concurso Público Fondo Nacional de Desarrollo Cultural y las Artes – Fondart Convocatoria 2011. Ámbito Regional de Financiamiento*. Santiago: Consejo Nacional de la Cultura y las Artes.
- Consejo Nacional de la Cultura y las Artes**, 2009. *Política de Fomento del Teatro 2010-2015*. Santiago: Consejo Nacional de la Cultura y las Artes.
- Consejo Nacional de la Cultura y las Artes**, 2005. *Chile quiere más cultura*, (online). Disponible en: <http://www.consejodelacultura.cl> (Consultado el 13 de junio del 2011).
- Cruz-Coke, Luciano** (Ministro Presidente del CNCA), 2010. Rendición Pública Nacional, Comunicado CNCA.
- Decreto 65 del 25 de marzo de 2004**, Aprueba reglamento del fondo nacional de desarrollo cultural y las artes. Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=222961&idVersion=2004-03-25> (Consultado en junio de 2011).

- Féral, J.**, 1990. *La culture contre l'art. Essai d'économie politique du théâtre*. Montréal: Presses de l'Université de Québec.
- Güell, P., y Peters, T.**, 2011. Combinaciones y secuencias: apuntes para una metodología de evaluación de proyectos y políticas culturales. *Políticas Culturales: Contingencia y Desafíos OPC*, 1(1), pp.41-61.
- Güell, P.**, 2010. Bienes Culturales. Sociedad y políticas culturales: los nuevos desafíos. Algunas notas desde el caso chileno. En Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Primera Reunión de la Red de Intelectuales y Trabajadores de la Cultura Sur*. Uruguay, Montevideo 10-12 noviembre 2010. Santiago: Universidad Alberto Hurtado (PDF). Disponible en: www.cisoc.cl/index.php/equipo-cisoc/pedro-gueell-villanueva.html (Consultado en mayo de 2011).
- Güell, P. et al.**, 2010. *Una canasta básica de consumo cultural para América Latina. Elementos Metodológicos para el Derecho a la Participación Cultural*. Santiago de Chile: CISOC, (pdf) disponible en http://www.cisoc.cl/images/stories/Libro%20Digital_2011.pdf (Consultado en mayo de 2011).
- Ley de la República 19.891 del 23 de agosto de 2003**, crea el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes. Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=213895> (Consultado en mayo de 2011).
- Lipovetsky, G.**, 2002. *El imperio de lo efímero. La moda y su destino en las sociedades modernas*. Barcelona: Anagrama.
- Lipovetsky, G.**, 1983. *La era del vacío*. Barcelona: Anagrama.
- Lipovetsky, G. y Sébastien Ch.**, 2004. *Los tiempos hipermodernos*. Barcelona: Anagrama.
- McQuail, D.**, 1997. *Audience Analysis*. New York: Sage Publications.
- Morel, C., Castillo, H., y Canales, R.**, 2011. *Teatro Hipermoderno*. Santiago: Frontera Sur / Ediciones Apuntes.
- Moulian, T.**, 1997. *Chile actual, anatomía de un mito*. Santiago: Lom.
- Negrón, B. et al.**, 2010. Industrias culturales y audiencias. Documentos de trabajo para Encuentro Nacional *Soy Artista* convocado por la Unión Nacional de Artistas.
- Peters, T.**, 2009 Participación, consumo cultural e individualización: aportes teóricos y empíricos para la gestión cultural en Chile. Editada por Escuela de Gestores y Animadores Culturales (Egac), *Primer Encuentro Nacional de Gestores y Animadores Culturales. Fortaleciendo la asociatividad para una nueva gestión cultural*, Santiago de Chile, 9, 10 y 11 de octubre, (online). Disponible en: <http://encuentronacionaldegestores.files.wordpress.com/2010/11/participacion-consumo-cultural-e-individualizacion.pdf> (Consultado en mayo de 2011).

- Silva, M.I.**, 2011. Breve y revuelta historia del espacio de los públicos en Chile. En *Políticas Culturales: Contingencia y Desafíos OPC*, 1(1), pp.25-38.
- Simonetti, G.**, 2010. *Incentivando la participación del sector privado en el financiamiento de las artes y la cultura*. Tesis Final para optar al Magister en Gestión Cultural, Facultad de Artes, Universidad de Chile, s/e.
- Webster, J.G.**, 1998. The Audience. *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, 42(2), pp.190-207.

Elementos claves para la implementación de un modelo de gestión en la salud municipal

INVESTIGADORES

JOAQUÍN MONTERO

Escuela de Medicina UC

NICOLÁS MAJLUF

Escuela de Ingeniería UC

CO-INVESTIGADORES

JAVIERA CORBALÁN

Escuela de Medicina UC

CRISTIÁN HERRERA

Escuela de Medicina UC

CRISTIÁN MANSILLA

Alumno Escuela de Ingeniería UC

BLANCA PEÑALOZA

Escuela de Medicina UC

VERÓNICA ROJAS

eHealth Systems S. A.

Resumen

Chile inició una reforma de salud en la década pasada en la que la Atención Primaria de Salud (APS) debía jugar un rol más central y preponderante para alcanzar los grandes objetivos propuestos. Diversos estudios muestran insuficiencias en estos logros. Nuestra propuesta analiza los principales factores, desde el punto de vista de la APS, y que podrían estar incidiendo en esta relativa falta de resultados. También se plantean las áreas en donde es necesario actuar, así como también los principales actores institucionales que deberían intervenir para corregir esta situación.

Introducción

La investigación que hemos realizado sobre el funcionamiento actual de la Atención Primaria de Salud (APS) y la forma de atender sus necesidades recurriendo a una mejor gestión, ha permitido corroborar que existe un amplio nivel de consenso entre las personas de distintos ámbitos del país que participan directa o indirectamente en la marcha del sistema de salud. Para identi-

ficar los temas prioritarios, se revisó una amplia bibliografía¹, y se consiguió la opinión, a través de entrevistas y talleres de expertos, de representantes de la salud, parlamentarios, autoridades, ex autoridades, académicos, directivos gremiales y usuarios.

Los resultados obtenidos indican que el principal problema es el financiamiento de la APS, existiendo observaciones al procedimiento que se utiliza para determinar el aporte del gobierno y el monto resultante de este ejercicio, el que no cubre los costos reales de las actividades que debiera realizar la APS. Esto ocurre por tres razones principales:

1. El per cápita no responde a valorizaciones actualizadas de los costos que efectivamente se incurren para atender la canasta de prestaciones empleada en su definición.
2. La actual canasta de 95 prestaciones que se utiliza para definir el per cápita es incompleta, ya que no cubre todas las prestaciones; por ejemplo, no incluye todas las patologías GES ni actividades de promoción o prevención que forman parte fundamental del quehacer en APS.
3. Este per cápita no toma debidamente en cuenta las diferencias entre las distintas comunas del país, porque se fija utilizando promedios nacionales, y las correcciones que se introducen con los indexadores (pobreza, ruralidad y adulto mayor) son ajustes parciales, mal focalizados y discretos (se producen saltos arbitrarios en la asignación de los recursos), y se desconoce su pertinencia y efectividad. Y, lo que es más importante, no se considera el perfil epidemiológico de la población local. Por ejemplo, no se integran las características relacionadas con las enfermedades crónicas, las cuales sabemos que requieren un tratamiento especial, dado que son tratamientos constantes y cuya prevalencia puede variar significativamente de una comuna a otra. Esto no es de fácil solución, porque hay problemas de asignación de los recursos al interior de los municipios, ya que siguen una distribución histórica del gasto y no usan datos epidemiológicos locales (Raña, J., Bedregal, P., Ferrer, J.C., 2007).

El funcionamiento del sistema de salud se ajusta a esta circunstancia de escasez de recursos por distintos medios, principalmente por que:

1. El MINSAL define programas de salud complementarios al per cápita (que se traducen en convenios con las entidades responsables de la salud municipal), los que financian actividades específicas (por ejemplo, las urgencias de atención local atendidas por los SAPU), y tienen algún grado de modificación a nivel local en base a los acuerdos a los que puedan llegar el municipio y el Servicio de Salud respectivo.

1 La revisión bibliográfica está al final del informe.

2. La insuficiencia o las limitaciones de acceso de la APS, sea SAPU o centro de salud, recae sobre el sistema hospitalario, secundario o terciario, constituyéndose en una sobrecarga que puede distraerlo de su misión más propia y específica.
3. Las municipalidades que tienen la capacidad económica hacen un aporte complementario para ofrecer servicios de salud a la población de su comuna, lo que si bien responde mejor a las necesidades determinadas localmente, muchas veces aumenta las inequidades en la atención, en relación a la población general del país.
4. Muchas personas que deberían recibir atención de salud, simplemente no la reciben ya sea porque el sistema no puede absorberlos, o porque ellas no solicitan atención ante la negativa percepción que tienen de sus posibilidades de ser atendidas, lo que se observa en la encuesta de satisfacción usuaria reciente (ADIMARK-MINSAL, 2011).
5. Los usuarios buscan alternativas de solución a sus problemas de salud, utilizando la modalidad de libre elección para co-financiar consultas en el sector privado.

Si bien un mayor aporte de recursos a la APS ayuda a mitigar estos problemas, éstos no van a desaparecer por el simple expediente de aumentar los recursos asignados a la atención de salud. Son varias las razones:

1. Los recursos son limitados, por lo cual, los que se entregan a la APS compiten con las necesidades en el sistema hospitalario y con los otros gastos sociales y de salud del país, como la educación, la vivienda y la sanidad ambiental.
2. La demanda por salud aumenta sin límites conocidos con el incremento de la oferta de servicios de salud, por lo que no se trata simplemente de aumentar los recursos que se otorgan.
3. No basta con entregar mayores recursos si la utilización que se hace de ellos no es efectiva (no se dirige a las necesidades más apremiantes) ni eficiente (no se obtiene el mejor resultado de los esfuerzos realizados ni el mayor rendimiento de los recursos dedicados a la atención de salud).

Propuesta

1. Tres áreas fundamentales.

De acuerdo a lo planteado, esta propuesta tiene como objetivo contribuir a avanzar hacia una mejor gestión de la APS, teniendo en cuenta su importancia como factor central para el desarrollo de todo el sistema de salud, tal como lo proponen los organismos internacionales (OMS, 2008), y como se planteó originalmente en la Reforma de Salud (Lagos, R., 2002). Es por esto que la definición de objetivos y metas más explícitas, la medición de los

logros y una clara asignación de responsabilidades a nivel local nos llevan a una mejor utilización de los recursos. Para lograr este objetivo, la propuesta aborda tres áreas consideradas fundamentales:

- a. Financiamiento.
- b. Sistemas de información.
- c. Fortalecimiento de los equipos profesionales en la APS.

En la parte de la propuesta Financiamiento de APS, proponemos ajustar la política actual de financiamiento, adecuando los montos que hoy se asignan y perfeccionando los procedimientos empleados en la determinación de recursos y definición de presupuestos. Para esto resulta esencial disponer de información para poder hacer gestión de calidad e integrar más efectivamente a la APS a la red de salud (atención secundaria y terciaria), y contar con equipos de salud competentes que puedan atender integralmente a la población.

El siguiente elemento de la propuesta, Información para la gestión, se refiere precisamente a la necesidad de contar con una base de información relevante, confiable, oportuna y pertinente para los distintos niveles del sistema: centro de salud, municipalidad, servicio y MINSAL. No hay gestión sin información, ni información sin informatización, ni respuesta a la realidad local sin conocimiento de la población a cargo. No se puede ajustar la entrega de servicios a las necesidades de las personas, ni medir el logro de objetivos y metas, ni ajustar la marcha del sistema de salud si no hay retroalimentación.

En la actualidad, la información para la gestión en APS es de calidad irregular, poco oportuna y poco confiable (por los procedimientos con que se obtiene), y no se cuenta con un modelo que garantice la consistencia de la información en los distintos niveles del sistema de salud del país y que responda a las exigencias modernas de la gestión de organismos públicos. Tampoco se entrega suficiente información al público, ni se recoge sistemáticamente la opinión de los usuarios del servicio. Por último, la información producida se usa escasamente en la gestión local y no se transforma en conocimiento que ayude a mejorar la calidad de la atención en el sistema de salud.

En efecto, los sistemas de información disponibles en la APS corresponden fundamentalmente a un esfuerzo de recopilación de datos de la actividad asistencial que se realiza en los centros de salud para producir los Reportes Estadísticos Mensuales (REM). También se registran datos en el Sistema de Información para la Gestión de las GES (SIGGES), correspondientes a prestaciones que permiten medir el cumplimiento de las garantías del Sistema GES. Entre ambos se produce duplicación de registro de datos. En muchos casos, cuando se han implementado en los municipios sistemas informáticos para aspectos administrativos y clínicos, éstos no se han traducido en las mejoras esperadas. Por ejemplo, la confluencia de REM informatizado, SIGGES y uso

de registro clínico electrónico produce hasta triple registro de los mismos datos. A esto se suma el hecho que frecuentemente las competencias del recurso humano son muy limitadas para gestionar sistemas de información, tomar buenas decisiones de sistemas informáticos a implementar y desarrollar una cultura de la información.

Por todo esto, es preciso avanzar decididamente hacia la implantación de un Sistema de Información de Salud (SIS) robusto que aborde sistemáticamente la implementación de todos sus componentes, si se pretende mejorar la gestión del Sistema de Salud Pública en el país.

El tercer elemento de la propuesta, Fortalecimiento de los equipos profesionales en la APS, es una respuesta a la insuficiente disponibilidad de equipos profesionales y con las competencias específicas para la atención de salud a nivel primario. Las razones para ello son diversas: en primer lugar, existe un déficit de algunos profesionales en la APS, en especial médicos y enfermeras, lo que dificulta un adecuado reclutamiento y selección del personal. En el caso de los médicos, el déficit se ha ido supliendo crecientemente con la contratación de médicos titulados en el extranjero, los que en la actualidad alcanzan un 32% del total de la fuerza de trabajo según la Asociación Chilena de Municipalidades. Si bien esto ayuda a resolver parcialmente la situación, hay dudas acerca de las competencias de los profesionales inmigrados, problema que no puede ignorarse cuando se observan los resultados de ellos en los exámenes nacionales² (EUNACOM, 2010). Existe también una carencia de profesionales con capacitación específica para la APS. En el caso de los médicos, el grueso de la formación de pregrado se orienta al trabajo en hospitales, por lo que los recién egresados tienen poca preparación y poco interés y, por ende, falta de competencias para trabajar en atención primaria (Armas Merino, 2008). Adicionalmente, los sueldos poco atractivos en relación al mercado, la valoración social negativa del trabajo en el nivel primario público de atención y el desgaste propio de esta labor, contribuyen a una alta rotación de estos profesionales (Agrupación de Médicos de Atención Primaria, 2011).

Finalmente, a pesar de la importancia reconocida de mejorar las competencias de los médicos de APS, no existe una política específica de formación de médicos de familia por parte del MINSAL, lo que se refleja en las condiciones de los concursos existentes, que desincentivan la postulación a esta especialidad, a pesar de la fuerte evidencia internacional que muestra la conveniencia de estos especialistas para lograr obtener buenos resultados³ (Shi, Macinko, Starfield, et al., 2003), (Villaseca, Montero, 2008), (Montoya-Aguilar, C., Ipinza, M., 2009).

2 Desde hace dos años se está midiendo las competencias de conocimientos de los médicos titulados en el extranjero y sus resultados muestran una gran diferencia en reprobación entre los titulados en Chile versus en el extranjero (6,3% versus 88,4%, respectivamente).

3 La medicina familiar aún no ha sido asumida plenamente por el MINSAL y las municipalidades
Nota 3 continúa en página siguiente ►►

Estas tres áreas claves se deben apoyar sobre un fundamento sólido que se supone establecido y consolidado: el conjunto de valores, enfoques y prácticas que constituyen el modelo de atención con enfoque familiar y comunitario definido por el MINSAL (2005). Entre nosotros esto no se estaría dando (Montero, Téllez, Herrera, 2010). Para entender por qué sucede esto, la OMS ofrece alternativas de explicación (OMS, 2008). En dicho documento se señalan tres tendencias que hacen que los sistemas de salud se alejen de los valores fundamentales de la atención primaria y se le reste competencia: el hospitalocentrismo (focalización desproporcionada en la atención terciaria), la mercantilización y la fragmentación de los servicios como resultado de la multiplicación de programas y proyectos. Entre nosotros, estos fenómenos están presentes con distintas manifestaciones. Un ejemplo del hospitalocentrismo se aprecia en la propuesta del MINSAL en el “Plan de Formación de Especialistas Básicos para la APS” (Montoya-Aguilar, C., Ipinza, M., 2009), donde se conjuga la carencia de médicos en el nivel primario y el querer de muchos de los médicos recién egresados para formarse como especialistas básicos pero para trabajar en el nivel secundario y terciario. Su trabajo en APS es transitorio y discontinuo y no responde a ningún modelo de atención, porque la meta de la mayoría de ellos es el trabajo hospitalario. La fragmentación del cuidado se ejemplifica en la persistencia de la orientación de una parte del trabajo sanitario en base a programas específicos, lo que se ha visto multiplicado por la aplicación de las garantías GES en el nivel primario (Montero, Téllez, Herrera, 2010).

2. Consideraciones sobre la implementación y limitaciones de esta propuesta

Es ciertamente difícil dar una respuesta integral a todas las necesidades de la APS, por lo que las tres propuestas que se presentan a continuación son tan sólo un paso más, que creemos muy significativo, para seguir perfeccionando el sistema de APS. Nuestra recomendación es que se aborden desde ya, en forma simultánea, todas ellas.

El tiempo de implantación de estas propuestas puede tomar varios años, por lo que debe comenzarse lo antes posible y avanzar gradualmente, comenzando con las comunas que se encuentren más preparadas para adoptar los cambios que se proponen. De este modo, va a ser posible tener logros tempranos y, a la vez, ir perfeccionando las soluciones a medida que se avanza.

Adicionalmente, es preciso aclarar que la propuesta integral del presente proyecto apunta inicialmente a comunas con una población grande y que tienen la capacidad para llevar a cabo estos cambios, lo que en particular,

como la especialidad preferente de la APS, lo que se refleja en condiciones laborales inapropiadas, ya que tienen las mismas actividades que el resto de los profesionales y sus remuneraciones, muchas veces, no son mayores a las de un médico general.

excluye a las comunas de costo fijo⁴. Es por esto que es necesario atender a las comunas menos preparadas, por el tiempo que sea necesario, con soluciones y recursos especialmente destinados a abordar su situación. Dichas soluciones no son parte de esta propuesta, sólo se aborda aspectos propios de la gestión de la APS y excluye el análisis de los otros niveles del sistema de salud, los que resultan imprescindibles de considerar en otras propuestas de políticas públicas del sector por las inevitables interacciones que se dan entre ellos. De hecho, la mejoría de la APS depende en una medida importante de la capacidad de coordinar su actividad con los niveles secundarios y terciarios.

Finalmente, cabe mencionar que si bien la propuesta de política pública aquí presentada es de interés para múltiples sectores de la ciudadanía, incluidos los gremios, debiera interesar particularmente a las autoridades responsables en el Ministerio de Salud, municipalidades y también de las universidades.

3. Ajuste al financiamiento de la APS

El ajuste al financiamiento de la APS que a continuación se propone busca como objetivo principal el adecuarlo en mayor medida a la realidad y necesidades locales, incluyendo el tamaño de la población que atiende, su perfil epidemiológico y necesidades de salud, enfermedades crónicas, pobreza, ruralidad, perfil etario y otras. En la medida de lo posible, debe considerarse la frecuencia de uso y cantidad de recursos consumidos individualmente por cada paciente en un período de tiempo determinado, por ejemplo un año.

Para esto, se requiere contar con capacidades de gestión local y con un sistema de información (como el que se describe en el apartado Sistema de información), el cual en la actualidad existe parcialmente a nivel nacional sólo para las patologías del GES que se registran en el sistema SIGGES, que permite tener información detallada de algunas prestaciones para cada paciente.

La propuesta de financiamiento contempla un ajuste al per cápita, una reorientación de los convenios y una clara asignación de las responsabilidades que deben asumirse localmente con su respectiva medición del desempeño. Además se incluye un Anexo con una propuesta de ajuste al per cápita actual, el que se seguiría utilizando en las comunas que no estén preparadas para implementar la propuesta de financiamiento que se presenta a continuación.

3.1 Ajuste al per cápita

Mientras la comuna no esté funcionando con una plataforma de información amplia, que incluya idealmente todas las prestaciones incluidas en el cálculo

⁴ Se refiere a comunas con una población menor a 3.500 habitantes cuyo financiamiento es un monto fijo, a diferencia de las comunas con per cápita cuyo financiamiento depende de las personas con inscripción vigente en su sistema.

del per cápita, la definición de la canasta básica contempla tres grupos de atenciones para adecuar en mayor medida el financiamiento a las necesidades locales:

- a. **Prestaciones y actividades donde la información requerida es muy cercana a ser completa y confiable para cada paciente.** En ellas, se podría determinar con antelación cuánto financiamiento se ha requerido en el tiempo y estimar, a partir de esta información, lo que se debería entregar para el próximo período, una vez que se hayan establecido los estándares a niveles nacional y local, a partir de la definición de los protocolos de atención de salud y bajo el supuesto de uso eficiente de los recursos. Incluso sería posible agrupar a los pacientes con características similares en conjuntos que permitan asignar dinero en menos categorías, facilitando así su gestión y control. Habría que incluir inicialmente en este grupo a las condiciones GES, ya que para ellas existe el SIGGES, que, complementado con información clínica, sirve para este propósito.
- b. **Prestaciones y actividades que son en gran medida posibles de anticipar, pero que la información no es completa o confiable.** Por lo general, responden a programas sanitarios bien definidos orientados al control, la prevención y la educación en la salud de la población en cada localidad, y se pueden, en consecuencia, protocolizar. Aquí podemos mencionar los programas tradicionales, como el materno-infantil, enfermedades respiratorias, enfermedades cardiovasculares y salud mental. En este caso, se debiese mantener el per cápita actual con sus respectivos ajustadores, pero se debe tener claro que a medida que aumenta la cantidad y calidad de información, debiesen transferirse al grupo anterior. Habría que incluir inicialmente en este grupo como mínimo a las prestaciones que hoy se incluyen en el per cápita, pero dejando fuera las que ya están en el grupo anterior (las patologías GES registradas en el SIGGES).
- c. **Prestaciones y actividades que no son programables porque responden a necesidades emergentes.** Están orientadas a la recuperación de las salud y al monitoreo de pacientes que reciben atenciones de morbilidad, cuya frecuencia y consumos son mayormente estimables en términos de un valor esperado y desviación estándar. Con estos antecedentes, es posible definir un valor per cápita que se asignaría por estas prestaciones. Dado el carácter eminentemente aleatorio de estas prestaciones, es difícil estimar su verdadera cuantía con anticipación, por lo que su atención exige el buen funcionamiento de la red de urgencias local y hospitalaria, para tener la capacidad de absorber fluctuaciones. Sin embargo, es mucho lo que aún se puede hacer para maximizar la atención en consultorios, lo cual requiere un programa especial de mejoramiento de la atención, que no se incluye en esta propuesta.

A partir de la suma de los financiamientos determinados para cada uno de estos tres grupos de prestaciones, se determina el per cápita de cada comuna.

De este modo se avanza hacia una asignación de recursos más equitativa y se consigue una mayor flexibilidad en su uso, al haber una mejor adaptación a las necesidades locales. En la práctica, cada comuna recibiría un per cápita diferente, adecuado a su realidad local.

3.2 Reorientación de los convenios

Todas las prestaciones que hoy son objeto de los convenios debieran, en la medida de lo posible, traspasarse a alguno de los tres grupos del per cápita recién definidos, dependiendo de su naturaleza y de la disponibilidad de información, aunque existen límites en este traspaso, dado que la estimación de los montos del convenio y/o la necesidad a nivel local pueden variar ostensiblemente de un año a otro.

El mecanismo de financiamiento complementario que entregan los convenios debiese estar orientado preferentemente a:

- a. **Financiamiento para mejorar la atención de urgencia.** En este grupo se incluye actualmente el financiamiento para la operación de los SAPU.
- b. **Proyectos de inversión para mejorar la *resolutividad*.** Como el per cápita y gran parte del financiamiento por convenios corresponden exclusivamente a presupuesto de operación, debe definirse adicionalmente un procedimiento para responder a las necesidades de inversión local que permita avanzar en el mejoramiento de la infraestructura (si las inversiones no pueden ser incluidas en el Fondo Nacional de Desarrollo Regional-FNDR) y el equipamiento de los consultorios y SAPU para aumentar progresivamente su *resolutividad* (ecógrafos, endoscopios, etc.).
- c. **Especialidades médicas no incluidas en el per cápita.** Se propone profundizar el mecanismo existente hoy para que los municipios puedan comprar servicios de especialidades médicas no incluidos en otras formas de financiamiento, con aranceles predefinidos por FONASA (que incorpora todos los riesgos asociados), ya sea a prestadores públicos o privados. Esto ocurre en la actualidad en la compra de intervenciones AUGE directamente por los municipios, cuando se cuenta con un convenio entre éstos y su servicio de salud.
- d. **Proyectos de innovación.** Se propone contar con un fondo para financiar la implementación de intervenciones de reconocida efectividad (basadas en la evidencia) y que se orienten a resolver un problema a nivel local que no está incluido en otros ítems de financiamiento. Un ejemplo en Chile sería lo que ocurrió en Quillota, donde por iniciativa del municipio se comenzó a vacunar contra el virus papiloma humano a las adolescentes como mecanismo de prevención del cáncer cérvico-uterino. El financiamiento otorgado por este fondo debiera incluir recursos para hacer una evaluación de los resultados obtenidos con la intervención, y analizar su eventual generalización al resto del país.

3.3 Responsabilidades locales y medición del desempeño

Un sistema de financiamiento que contribuya a un mejor funcionamiento de la APS debe ir acompañado de un sistema de mediciones detallado y riguroso de los resultados de la gestión, basado en una plataforma administrativo-computacional (que se profundiza en el apartado Sistema de información). Esto permite alcanzar varios objetivos, como: (1) posibilitar una asignación presupuestaria más informada, basada en la rentabilidad social de los recursos que se entregan a las distintas áreas y proyectos, (2) mejorar el control de gestión estratégico y operacional, (3) disponer de una evaluación del desempeño de los responsables que sea transparente y confiable, y (4) contar con antecedentes para mejorar progresivamente la calidad de la atención.

Suponiendo que se cuenta con los profesionales ad-hoc y que es posible medir el cumplimiento local de metas y el logro de distintos indicadores de actividad, productividad, eficiencia y calidad de la atención (idealmente a nivel de cada consultorio), corresponde definir las implicancias de cumplir, sobrepasar o no alcanzar las metas. El diseño de un sistema de incentivos derivados del cumplimiento de las metas no forma parte de esta propuesta, pero debe considerarse al momento de su implementación.

4. Sistema de información integrado para la gestión de APS.

Una primera acción para lograr integración, sería la articulación con el municipio a través del alineamiento del Plan de Salud con el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO), y hacer calzar los cronogramas de estos 2 instrumentos de la planeación y gestión. El construir un Plan de Salud junto con el PLADECO cada 4 años optimizaría recursos y permitiría darle a la salud un enfoque más estratégico dentro del desarrollo social de la comuna. Por cierto que el monitoreo y la evaluación junto con la planificación de actividades se mantendrían anualmente para implementar las medidas correctivas para el siguiente año (González, 2011).

El mejoramiento del sistema de salud pasa por la puesta en marcha de sistemas de información más completos y confiables que los actualmente disponibles. Un “Sistema de Información en Salud” (SIS) es “un conjunto de componentes y procedimientos organizados con el objetivo de generar información que mejorará la gestión y la toma de decisiones de los cuidados de salud a todos los niveles del sistema” (Hovenga, 2010). Esto los hace construcciones complejas y sofisticadas, cuya implementación afecta profundamente el funcionamiento de una organización.

Nuestra recomendación aborda sólo tres componentes esenciales de los muchos que es necesario atender para enfrentar satisfactoriamente los desafíos del diseño, construcción, implementación y operación de un sistema de información⁵:

5 Se recomienda contar con el apoyo de expertos para enfrentar profesionalmente estos temas.

1. Determinar la información relevante para la toma de decisiones de la organización, que es el paso más importante que debe darse para que un SIS sea efectivo y robusto.
2. Ajustes organizacionales y administrativos que deben implementarse para que los sistemas de información de salud sean realmente efectivos.
3. Contar con equipos de trabajo bien perfilados en materias de gestión de sistemas de información, que den garantías que el conjunto de componentes brinde los resultados esperados.

Debe tenerse presente que la incorporación de sistemas informáticos a nivel municipal requiere pautas comunes para seleccionar sistemas que cumplan con los requerimientos y que, además, puedan comunicarse entre sí, de modo que la información pueda consolidarse en el nivel central.

4.1 Determinar la información relevante. Pautas para la definición de las necesidades de información para la APS

Contar con una definición clara de la información relevante, permite variabilidad en los procesos de atención y en las herramientas informáticas que se usan como parte del SIS, pero resguarda que la información sea comparable, agregable y compartida.

En el marco del desafío de mejorar la asignación de recursos en la APS municipal, actualmente basada en promedios nacionales de datos epidemiológicos y estimaciones del uso de recursos que no permiten identificar las diferencias territoriales a nivel comunal, es necesario abordar diversos rubros de información a nivel local que evidencien: (1) las necesidades de salud de la población comunal, (2) la eficiencia en el uso de recursos y (3) la efectividad de la atención en los centros de salud municipal.

Considerando que la APS ya cuenta con insumos que le permiten aproximarse a estas definiciones sin partir de cero, en el Anexo se presentan ejemplos de indicadores que los municipios pueden incorporar desde ya.

4.2 Ajustes de la organización y de los procesos administrativos

Los factores de éxito para lograr un SIS robusto están vinculados con tres momentos distintos en el proceso de diseño e implementación de un sistema de información:

- a. **Identificación de la información relevante.** La identificación, revisión y optimización de los procesos en que se genera la información definida como relevante para la toma de decisión de los miembros de la organización.
- b. **La preparación de la organización.** La preparación de la organización para gestionar un SIS que incorpore Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) entre sus herramientas para un manejo de la información de comple-

tividad creciente. Esta preparación implica la formación de equipos de trabajo que en su conjunto logren:

- Optimizar el uso de las TIC disponibles en el nivel local y las mejoras requeridas en sus funcionalidades de acuerdo a las necesidades crecientes de la organización.
- Gestionar el cambio que implica la implementación de un SIS que incorpora TIC, especialmente si es un registro clínico electrónico (RCE), por el impacto que tiene en la gestión de información y en los hábitos de trabajo individuales y colectivos.
- Crear una cultura de la información a través del desarrollo de competencias básicas en todos los funcionarios de la organización para que asuman la responsabilidad del manejo adecuado de la información.

c. Equipo de trabajo especializado que pueda llevarlos a cabo.

4.3 Perfiles profesionales del equipo de gestión del Sistema de Información

Las competencias del equipo gestor del SIS deben responder al menos a los perfiles siguientes:

- a. **En un nivel operativo en los centros de salud.** En un nivel operativo en los centros de salud se requiere de técnicos con competencias administrativas e informáticas, que pueda dar soporte local a los funcionarios en el uso de las TIC disponibles en el centro, y apoyar los procesos de inducción y capacitación continua en el uso de dichas TIC.
- b. **En un nivel de gestión más estratégica.** En un nivel más estratégico se requieren dos perfiles profesionales complementarios que puedan planificar y gestionar el sistema de información, a fin de que produzca la información necesaria y tenga un crecimiento sostenido:
 - Profesional del ámbito clínico, que conoce muy bien el mundo de la salud, el modelo de atención implementado, las características de los funcionarios y la cultura de la organización. También tiene competencias en temáticas de gestión y conoce los sistemas informáticos con que cuenta la organización, de modo que puede capturar las nuevas necesidades y priorizarlas para ser introducidas a los sistemas informáticos disponibles.
 - Profesional del ámbito informático, que conoce muy bien las necesidades de información para la gestión y los sistemas informáticos, lo que le permite ir optimizando su configuración, definir nuevos requerimientos y obtener información relevante mediante técnicas de explotación y minería de datos.

Considerando que los centros de salud que cuentan con sistemas informáticos en general se enfrentan a situaciones en que necesitan reconvertir

recurso humano hacia nuevas funciones, es pertinente recomendar que dicha conversión sea en la línea de estos perfiles de competencias.

5. Fortalecimiento de los equipos profesionales en la APS.

En primer lugar, parece muy necesario que el MINSAL, los municipios, las universidades y otros actores relevantes reafirmen su acuerdo sobre el modelo de atención para la APS. Si bien una opción relevante para suplir la evidente insuficiencia de capital humano es la formación de especialistas en APS, esta formación debe estar de acuerdo con dicho modelo. La propuesta se complementa con incentivos para atraer profesionales a la APS, tanto en el ámbito clínico como de gestión, y programas de capacitación que contribuyan a ir cerrando la brecha entre las competencias disponibles y las requeridas para dar una atención de calidad.

5.1 Formación de especialistas en APS

Se proponen cuatro medidas específicas para este propósito:

- a. **Definir el perfil de competencias en el marco del modelo de salud integral con enfoque familiar y comunitario propuesto por el MINSAL.** Se plantea definir en forma conjunta por MINSAL, Municipios y Universidades, el perfil de competencias requeridas por los profesionales especialistas en APS en los ámbitos clínico, de gestión administrativa y de información.

En la definición de este perfil, debe considerarse que:

- El abordaje clínico de los pacientes vistos en atención primaria es complejo, ya que además de los aspectos biomédicos se impone la carga psicosocial de la población más vulnerable que determina en gran medida sus problemas de salud. En este sentido, no basta ser un profesional formado “en lo general”, sino que se precisa tener una formación integral que permita comprender al paciente en su contexto familiar y social. Además, son necesarias nociones de salud pública, gestión de recursos, docencia e investigación, que permitan al profesional aprovechar al máximo su potencial en beneficio de la atención primaria.
- La mirada poblacional resulta imprescindible para planificar actividades de promoción, prevención y de gestión de recursos incluso a nivel de consultas (para regular el adecuado uso de fármacos, exámenes y otras indicaciones médicas), lo cual es particularmente valioso en comunas con bajo financiamiento.
- La docencia y la investigación sobre la APS son necesarias para posicionar la Atención Primaria como un eje en la formación de pre y postgrado, y como una herramienta para la creación de nuevo conocimiento y la toma de decisiones.

- En el nivel de los gestores también se requieren competencias específicas que deben ser exigidas, tanto en las direcciones de los Centros de Salud como en las Direcciones de Salud de los municipios. Especial énfasis ha de darse a las competencias en el manejo de los sistemas de información, que faciliten la gestión de la Atención Primaria.
- b. **Estimular cambios en la malla curricular de las carreras de la salud que garantice egresados de las universidades con competencias orientadas a la APS.** La formación de pregrado determina en gran medida el enfoque profesional de los egresados. En esto influyen las expectativas laborales, la valoración que los docentes dan a los distintos ámbitos (primario, secundario, terciario), la preferencia de los campos clínicos y el tiempo dedicado a cada asignatura. Si esperamos que los profesionales de la salud deseen trabajar y permanecer en la APS y tengan las competencias adecuadas para funcionar adecuadamente y convertirse en líderes de cambio, necesariamente deben producirse cambios en los centros formadores que orienten a los alumnos a este nivel de atención.
 - c. **Estimular la creación de programas de especialización de postítulo en Medicina Familiar.** Una respuesta más radical a las falencias de la formación de pregrado que simples cambios a la malla curricular, es la creación de la especialidad de Medicina Familiar. Avalada internacionalmente por su enfoque específico hacia la atención primaria, es reconocida por aumentar el costo-efectividad de la atención, proveer una relación médico paciente más cercana y aumentar la satisfacción usuaria (Gulliford, 2002), (WHO/WONCA, 1996).
 - d. **Promover concursos de formación (especialidad, diplomados, etc.) con incentivos apropiados (sueldos durante la beca, asignación por especialidad posterior), dirigidos a cerrar las brechas de profesionales en APS.** El Estado tiene un rol mayor en el fomento de la formación de profesionales especialistas en APS, lo cual se logra con un financiamiento adecuado orientado a apoyar la formación de médicos (recién egresados y con experiencia) y a dar seguridad a la capacidad formadora de las universidades. Esta sería una señal clara de la importancia que las autoridades dan al nivel primario de atención.

Además, deben existir incentivos apropiados para proteger la formación y permanencia del capital humano avanzado en la APS, mantener la coherencia de la iniciativa y asegurar una masa crítica de profesionales con competencias para la Atención Primaria⁶.

6 Si bien actualmente puede accederse a la formación vía autogestión (becas autofinanciadas, universitarias, municipales o de servicio), concurso APS 3 años y concurso para médicos EDF, los cupos son variables y no responden a un análisis de las brechas existentes en función de las necesidades del país. El único concurso que permite el acceso a recién egresados, y que se supone tiene como objetivo formar especialistas básicos para la atención primaria, no cuenta con cupos para formar médicos de familia, lo que resulta discriminatorio e impide que los pocos alumnos que están auténticamente interesados en la APS puedan acceder directamente a la especialidad. Comparativamente este concurso tiene un mayor financiamiento ministerial, lo que lo hace más atractivo para las universidades y los municipios.

Para poder implementar los cambios planteados y cerrar las brechas detectadas, se requiere determinar el número necesario de profesionales especialistas en APS (fundamentalmente médicos de familia), según estándares definidos previamente, lo que deberá ser definido por expertos.

Existiendo diferentes mecanismos para el desarrollo profesional continuo, con distintos niveles de exigencia (cursos, diplomados, especialidad, etc), es fundamental que, en el camino hacia el cierre de las brechas detectadas, se aspire al más alto nivel de formación, buscando profesionales de excelencia que tengan un alto impacto en la implementación de los cambios necesarios. De lo contrario, la señal evidente es que la atención primaria no merece la misma calidad de atención que el nivel secundario o terciario.

5.2 Incentivos para atraer y mantener profesionales a la APS

Para atraer a profesionales especialistas en APS es fundamental ofrecer los incentivos adecuados. Se proponen tres tipos de incentivos:

- a. **Incentivar la incorporación de médicos especialistas (médicos familiares) con competencias específicas para APS.** Establecer una asignación fija por especialidad que sea significativa y asegurar las condiciones para el adecuado ejercicio profesional (regular rendimientos, distribución de actividades directas e indirectas y responsabilidades) permitirá retener al capital humano avanzado y estimular que sus competencias permeen al resto del equipo⁷.
- b. **Incentivar la incorporación de gestores administrativos y gestores de información de nivel profesional a las entidades administradoras de salud municipal.** Incorporar a estos profesionales a la categoría funcionaria A del Estatuto de Atención Primaria, para que sean remunerados apropiadamente y disponer de los recursos financieros para contratarlos, lo cual requiere incluir esta actividad en el cálculo del financiamiento entregado por el MINSAL a la municipalidad para financiar la salud.
- c. **Promover la adquisición de competencias en función del diagnóstico de las brechas locales, adecuando los planes de capacitación y los elementos de la calificación funcionaria contemplados para la carrera funcionaria.** Además de optimizar el reclutamiento y la selección, resulta indispensable promover el desarrollo profesional continuo de los funcionarios que ya son parte del equipo. En este sentido, teniendo en cuenta las competencias basales de cada uno, puede establecerse una agenda de capacitaciones que responda a las necesidades del centro de salud/comuna (definidos en el plan de salud comunal), así como a los

7 El actual Estatuto de APS Ley N° 19.378 permite, a través del Artículo 45, que las municipalidades otorguen asignaciones de carácter anual, las que bien pueden ir orientadas a esta materia. En la comuna de San Joaquín, por ejemplo, un médico de familia recibe una asignación de 25% por sobre el sueldo base y asignación de Atención Primaria que le corresponde en su nivel.

intereses personales de los funcionarios que impacten sobre la atención de salud.

A través del plan anual de capacitaciones y sus características explicitadas en el reglamento de la carrera funcionaria regido por el estatuto de APS de la Salud Municipal (Decreto 1889/95) deben incorporarse al programa de formación los distintos conjuntos de competencias específicas necesarias para el mejor desempeño en APS de las distintas categorías profesionales.

Asimismo, deberán revisarse los elementos de evaluación del sistema de calificaciones para que sea coherente con las competencias esperadas y con el Estatuto de Atención Primaria (1995).

6. Implementación de la propuesta

El conjunto de medidas que considera esta propuesta y sus principales actores se presenta en la Figura 1. Estas no requieren de cambios legislativos mayores en sí mismo; no obstante, se requiere de una voluntad política importante y consistente en el tiempo para llevar adelante las tres áreas temáticas y hacerlo en forma relativamente simultánea para poder obtener las mejorías de la gestión. Los tres principales actores y las medidas de su responsabilidad principal, más importantes, para implementar la propuesta se detallan a continuación:

- a. **Ministerio de Salud.** En primer lugar, al MINSAL le cabe la gran responsabilidad de seguir avanzando en instalación del proceso de reforma, potenciando la APS como estaba previsto en su diseño original y reafirmar el Modelo de Atención Integral con enfoque familiar y comunitario. Esto requiere voluntad política, asegurar su financiamiento y convocar a los actores relevantes para avanzar en la profesionalización de la APS y contar con información de calidad. La revisión del per cápita basal y la actualización en su modalidad de cálculo es un imperativo que no debe seguir postergándose (Montero, 2008). Es de esperar que la reciente revisión de los indexadores del per cápita ya realizada por una comisión de expertos y entregada al Congreso, permita una implementación paulatina de las distorsiones y diversas situaciones inequitativas existentes (MINSAL, julio de 2011).
- b. **También le corresponde al MINSAL proponer una mejor forma de sistematizar las necesidades de información del sistema de salud,** que sean más atingentes a la gestión sanitaria local (ver Anexo con listado de indicadores).
- c. **El rol del MINSAL es clave en el corto plazo para establecer más becas e incentivos para estimular a los jóvenes egresados a que busquen esta especialización, y que sean los futuros líderes que multipliquen centros formadores a lo largo del país.** Junto a esto se requiere una modifica-

ción de la carrera funcionaria que establezca incentivos adecuados para que estos profesionales permanezcan en la APS. Este cambio implica modificaciones en el Estatuto de Atención Primaria (1995) y requiere voluntad, perseverancia y recursos por parte de las municipalidades y el MINSAL. Por cierto que a la participación de las sociedades científicas, como la Medicina Familiar, los colegios profesionales y a los gremios les corresponde también hacer su aporte en este sentido, y en ir construyendo un espacio de valoración y excelencia para proveer identidad y dignificación de la especialización en APS.

- d. **Municipios.** A los municipios les corresponde velar directamente por la salud de la población en su territorio, y la forma de asegurarlo es la profesionalización del cuidado sanitario. En lo más específico, les corresponde proveer APS de calidad con equipos de salud competentes de acuerdo al modelo de atención primaria y dando cuenta de los resultados a través de información confiable. El contratar las personas, armar equipos de trabajo en lo técnico sanitario y administrativo, proveer los insumos y recursos apropiados de acuerdo a los estándares. Ciertamente que el MINSAL, junto con ir exigiendo crecientemente mejor calidad de información, debe proveer apoyos e incentivos para consolidar estos procesos. El trabajo conjunto con otros municipios, con la Asociación Chilena de Municipalidades y la colaboración de las universidades, son instancias para facilitar la construcción de sistemas de información de calidad, la voluntad y la decisión del cambio le pertenece a cada municipio y, en especial, en ir estableciendo progresivamente una cultura de respeto a la información de calidad. Algunas situaciones pueden requerir modificaciones legislativas puntuales del Estatuto de Atención Primaria (1995), como la ampliación de profesiones en la categoría A para incluir profesionales de la ingeniería como gestores de información, y la incorporación explícita de competencias específicas en los requisitos de los concursos para optar a cargos. No obstante lo anterior, es posible ir avanzando en el conjunto de las otras medidas, sin esperar estos cambios del Estatuto.
- e. **Universidades.** A las universidades les cabe un rol clave en la profesionalización de la APS a través del desarrollo del recurso humano y en la conducción de este proceso, revalorizando el campo de trabajo de la APS, asegurando que las competencias que la APS requiere sean consideradas en los currículos de pregrado, desarrollando innovaciones e investigaciones (Montero, 2007). La investigación aplicada a la APS, en distintos aspectos, sea modelos de trabajo, en la definición de competencias, en la evaluación del uso de recursos o de innovaciones serían aportes claves para darle un mayor sustento al mejor desarrollo y la profesionalización del trabajo. En especial urge definir y probar indicadores e identificar formas de medición para obtenerlos, como herramienta clave inicial para contar un sistema más apropiado para la gestión.

Bibliografía

- Adimark –MINSAL y Superintendencia de Salud.** *Encuesta de satisfacción usuaria, marzo 2011.* Agrupación Nacional de Médicos de Atención Primaria, Colegio Médico de Chile, 2011.
- Agrupación Nacional de Médicos de Atención Primaria, Colegio Médico de Chile,** 2011. *Identificación de factores relacionados con la rotación laboral de los médicos que trabajan en Centros de Salud de Atención Primaria del Gran Santiago,* estudio no publicado.
- Armas Merino, R.,** 2008. *Informe de la educación médica.* Boletín de la Academia Chilena de Medicina. Pp. 5-28.
- Estatuto de Atención Primaria,** 1995. Ley N° 19378, MINSAL. Chile.
- EUNACOM,** 2010. *Resultados nacionales.* Disponible en: <<http://www.eunacom.cl/resultados/resultados-actuales.html>> (Visitado el 21 de junio de 2011).
- González, P.,** 2011. *Comentarios al Proyecto Investigación UC Gestión APS.* Documento presentado en el taller de Presentación de Proyectos del Centro de Políticas Públicas, el 29 de septiembre de 2011. Centro de Extensión PUC. Santiago, Chile.
- Gulliford, M.,** 2002. *Availability of Primary Care Doctors and Population Health in England: Is There an Association?* J Public Health Med; 24:252-4.
- Hovenga, E., Kidd, M.R., Garde, S., y Hullin Lucay Cossio, C.,** 2010. *Health Informatics: An Overview Studies in Health Technology and Informatics* (Eds) IOS Press Amsterdam.
- Heyermann, B.,** 2011. *Informe del Auge primer trimestre.* Departamento GES, DIGERA. Presentado en Consejo Consultivo del Auge el 16 de mayo de 2011.
- Lagos, R.,** 2002. Mensaje de S.E. el Presidente de la República de Chile, con el que se inicia un Proyecto de Ley que establece un Régimen de Garantías en Salud (N° 1-347). Santiago, 22 de Mayo de 2002. Biblioteca del Congreso de Chile.
- MINSAL,** 2005. Modelo de atención con enfoque familiar en la Atención Primaria de Salud. *Cuaderno N° 1, Ministerio de Salud.* División de Gestión de la Red Asistencial, Departamento de Modelo Atención. Unidad de Atención Primaria. Santiago, Chile.
- MINSAL,** marzo de 2011. *Objetivos Sanitarios 2000-2010: Evaluación del logro de los Objetivos Sanitarios.* Santiago de Chile.
- MINSAL,** julio de 2011. *Financiamiento de la Atención Primaria de Salud Municipal.* Evaluación de los indexadores del per cápita basal. Documento elaborado por la División de Atención Primaria, Subsecretaría de Redes Asistenciales.

- Montero, J., Rojas, M.P., Castel, J., Muñoz, M., Brunner, A., Sáez, Y., Schragger, J., Cayazzo, T.,** 2007. Enfoque de competencias para la Atención Primaria de Salud chilena. En *Camino al Bicentenario, Propuestas para Chile*. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, Chile.
- Montero, J., Poblete, F., Torche, A., Vargas, V.,** 2008. 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. En *Camino al Bicentenario, Propuestas para Chile*. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, Chile.
- Montero, J., Téllez, A., Herrera, C.,** 2010. Reforma sanitaria chilena y la Atención Primaria de Salud. Monografía, *Temas de la Agenda Pública*. Centro de Políticas Públicas UC.
- Montoya-Aguilar, C., Ipinza, M.,** 2009. Un programa para recuperar y mejorar el aporte de los médicos en la Atención Primaria de Salud. *Cuaderno Médico Social* (Chile) 2009, 49 (1): 16-25.
- OMS,** 2008. *Informe de la salud en el mundo: la atención primaria más necesaria que nunca*. OMS, Ginebra.
- Raña, J., Bedregal, P., Ferrer, J.C.,** 2007. *Modelo de asignación de recursos en atención primaria*. Revista Médica; Chile, 135:54-62.
- Shi, L., Macinko, J., Starfield, B., Wulo, J., Regan, J., Politzer, R.,** 2003. *The Relationship Between Primary Care, Income Inequality, and Mortality in US States, 1980–1995*. J Am Board FamPract; 16:412–22.
- Villaseca, P., Montero, J.,** 2008. La medicina familiar y los recursos humanos para la atención primaria de salud: aportes para una reflexión. En *Desarrollo del Personal Sanitario en Chile en los Gobiernos democráticos, 1990-2008*. OPS, Gobierno de Chile.
- WHO/WONCA,** 1996. *Haciendo el ejercicio médico y la formación médica más adecuados a las necesidades de la población. La contribución del médico de familia*. Recomendación N°9. Barcelona, SemFyC.
- World Health Organization,** 2008. *Framework and standards for country health information systems*. Second Edition, Health Metrics Network.

ANEXO

Propuesta de un sistema de información integrado para la gestión de APS

Dra. Verónica Rojas

De las distintas sistematizaciones de los componentes críticos que debería cumplir un SIS en centros de APS para que diera cuenta de producir la información relevante para el nivel local y la que, por agregación, sea relevante a nivel comunal, regional y nacional se destacan las recomendaciones de Health Metrics Network (WHO, 2008).

Definir un estándar de esta naturaleza, permitiría diseñar mecanismos de certificación externa que den garantía de calidad de la información que se produce. Si bien, esta tarea es de mediano a largo plazo, creemos necesario definir una propuesta de recomendaciones que puedan configurar un primer nivel de estandarización de los elementos básicos de un modelo de certificación de SIS en APS.

A continuación se ejemplifica una propuesta para las EAMS (Entidades Administradoras de Salud Municipal) con indicadores relativos a: (1) necesidades de salud de la población comunal, (2) eficiencia en el uso de recursos y (3) efectividad de la atención en los centros de salud municipales.

1. Necesidades de salud de la población comunal

Actualmente la AP cuenta con dos instrumentos que debe potenciar, alinear, estandarizar los vocabularios y mejorar los registros para hacerlos complementarios, el diagnóstico de salud y el control preventivo de salud.

- a. **Diagnóstico de salud comunal en el marco del Plan de Salud Comunal.** En este contexto se levanta información del territorio a nivel ambiental, de las personas y características de las familias, además de revisar información comunal de censos y fichas de vulnerabilidad familiar (ex Casen) que permiten tener una imagen panorámica de las potenciales necesidades de salud de acuerdo a las características de la población. Esto debe ser llevado a registros dinámicos que estén disponibles en forma permanente para ser analizados y cruzados con datos de la necesidad expresada (demanda de atención) y el perfil epidemiológico que se construya.
- b. **Control preventivo de salud.** Desde hace muchos años se monitorea la aplicación del control preventivo de diferentes grupos etarios, en los que se prioriza el registro de la actividad realizada y la cobertura alcanzada, pero no se monitorean los hallazgos de éstos, es decir, las características de la población. Por ejemplo: es más importante saber cuál es la prevalencia de tabaquismo, dislipidemia, obesidad, hipertensión, diabetes, riesgo cardiovascular, bebedor problema, etc. de la población

inscrita, en vez de saber cuántos controles preventivos de salud del adulto se hicieron (IAAPS actual). Si se mantiene el registro personal de los hallazgos del EMP, cada año se podrá aplicarlo a personas que no se lo han hecho y por agregación se sabrá la prevalencia e incidencia de dichas condiciones y se podrá estimar los recursos que requiere para hacer el cuidado de la salud de esas personas.

2. Eficiencia en el uso de los recursos

Abordar esta área requiere de una innovación en el manejo actual de la información que refleja la actividad clínica y las decisiones técnicas de los profesionales. Ante la diversidad de la demanda de atención se recomienda iniciar este cambio en problemas de salud trazadores que además sean una condición GES, ya que corresponden al mayor porcentaje (%) de demanda de atención y al mayor consumo de recursos. En este nivel la AP cuenta con dos herramientas que debe optimizar en su uso, las guías clínicas GES y el Sistema de Información y Gestión GES (SIGGES):

- a. **Guías clínicas de manejo de patologías GES.** Las guías de hipertensión, diabetes mellitus tipo II, depresión y enfermedades respiratorias cuentan con claros algoritmos que indican tanto los parámetros clínicos que deben ser considerados para la toma de decisión, como las indicaciones más recomendadas en los diferentes casos. Si bien la práctica clínica presenta variaciones, dichos algoritmos señalan acciones claves que deben cumplirse para acercarse a obtener un resultado deseado. A partir de esto es posible hacer un análisis que requiere:
 - Definir un set de indicadores que permitan medir las decisiones técnicas en los problemas GES y el grado en que éstas se cumplen, lo que a su vez dará información del uso de los recursos en función de los resultados obtenidos.

Teniendo como ejemplo el caso de la diabetes mellitus tipo II y su guía de práctica clínica como referencia y el dato de cada una de las prestaciones que reciben cada uno de las personas con esa condición, lo que requiere el uso de herramientas como registro clínico electrónico, se podrán medir indicadores de proceso y resultados que reflejen distintas decisiones técnicas, tales como:

Indicadores de proceso:

- % de pacientes que tienen una evaluación anual de la función renal.
- % de pacientes que con VFG <60 ml/min x 1.73m^2 tienen diagnóstico de insuficiencia renal.
- % de pacientes con diagnóstico de insuficiencia renal que inician tratamiento con IECA o ARA II.
- % de pacientes que tienen evaluación anual de dislipidemia.
- % de pacientes con LDL >100 que usan estatinas.

- % de pacientes con evaluación anual de Fondo de Ojo.
- Gasto promedio por caso de diabetes mellitus II tratado según resultado obtenido.

Indicadores de resultados:

- Prevalencia de complicaciones en la población bajo control con diabetes mellitus II.
- % de pacientes compensados.
- Eficiencia en el gasto de medicamentos.

Esta sistematización se puede aplicar también a otras patologías GES tales como hipertensión, depresión y enfermedades respiratorias.

En el caso de programas de atención de salud que están orientados a otras condiciones, tales como el control del embarazo, los controles preventivos en distintos grupos etarios, en que las prestaciones también son planificadas y están estandarizadas, también se puede usar esta sistematización para medir el uso de los recursos y cruzarlos con los resultados. En el caso de control del embarazo el resultado es claro y a mediano plazo, por cuanto se trata de un recién nacido sano y una madre sin complicaciones evitables; en el caso de los controles preventivos, los resultados (*outcomes*) son a más largo plazo y es más adecuado medir resultados intermedios (*outputs*) tales como cambio en la prevalencia de factores de riesgo.

Frente a los problemas de salud intercurrentes que dan cuenta de la morbilidad y el uso de la urgencia, donde no es posible programar el cuidado y estimar el uso de los recursos, pueden tomarse problemas de salud trazadores, tales como infecciones respiratorias agudas en los niños y dolor lumbar en los adultos, y medir indicadores que reflejen el uso de recursos críticos como los medicamentos. Al respecto se podría medir:

- Uso de antibióticos en infecciones respiratorias agudas altas en niños (es una medida inversa por cuanto la mayoría de las infecciones respiratorias altas son virales y no requieren de estos medicamentos).
- Uso de antiinflamatorios en adultos con lumbago mecánico. No hay evidencia que respalde el uso de algún antiinflamatorio en particular o que sea mejor que el paracetamol y es muy frecuente encontrar asociaciones hasta de 3 medicamentos de este tipo en estos cuadros de dolor.

- b. **Sistema de Información y Gestión GES (SIGGES).** Este sistema contiene datos de prestaciones trazadoras que están vinculados al RUT de las personas y a un diagnóstico. Si bien no contiene toda la gama de prestaciones que se recomiendan en la guía clínica y se focaliza en las garantías, en caso de ausencia de un sistema de registro clínico electrónico, contiene información detallada y relacionada de una manera adecuada

para identificar el consumo de prestaciones trazadoras por cada paciente que tiene el diagnóstico de diabetes mellitus II. El análisis de estos datos en forma agregada entrega información relevante del uso de los recursos en la población que tiene el diagnóstico.

3. Efectividad de la atención en los centros de salud municipales

El gestor local requiere de distintos tipos de información de acuerdo a los tipos de decisión que debe tomar. Necesita de información sobre la operación del centro de salud, que deberá ser de disponibilidad rápida para decisiones diarias tendientes a lograr altos niveles de calidad en aspectos como: acceso a la atención, trato al usuario, tiempos de espera entre otros; y deberá contar con información para planificar los servicios y los recursos necesarios, para lo cual requiere de análisis más complejos, pero que corresponden al tipo de información descrita antes, es decir, de necesidades de salud, uso de los recursos y resultados obtenidos en salud y en eficiencia económica. Respecto a estos tipos de información se proponen indicadores de operación y de planificación tales como:

Para la operación del centro de salud se mencionan dos aspectos claves como ejemplos de indicadores de acceso y calidad de servicio.

a. Acceso:

- Registro de la demanda insatisfecha (rechazos de atención) según sexo, edad y prestación solicitada.
- % de tiempo profesional contratado que se programa en agenda para citas de pacientes.
- % de inasistencia (cupos citados en que el paciente no asistió a la cita).
- % de rendimiento de agenda (cupos utilizados efectivamente porque el paciente asistió a la cita).
- % de población inscrita que usa el sistema de atención.
- % de pacientes con frecuencia de consulta superior a la tasa de consulta promedio.

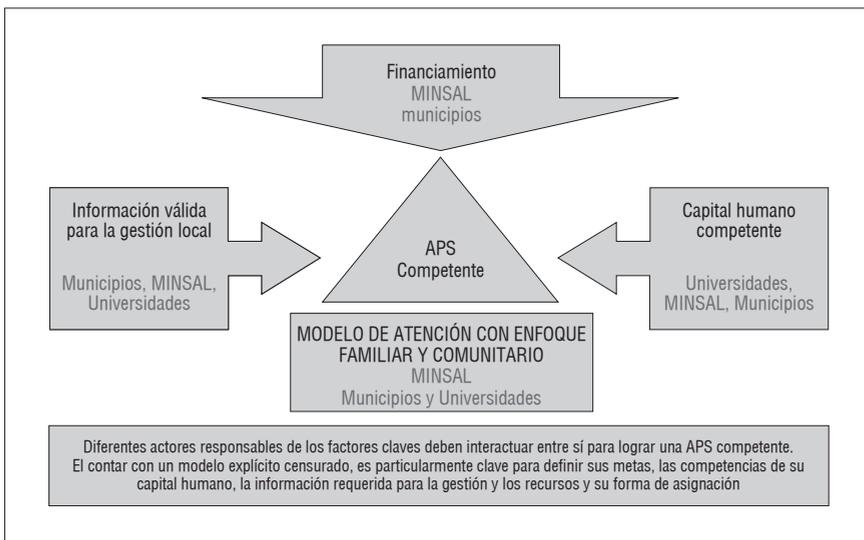
b. Calidad de servicio:

- Tiempos de espera de la atención (tiempo entre la hora de cita y la hora de atención efectiva).
- Duración de la atención (el grado de ajuste al rendimiento estimado, ya sea 3, 4 o 5 por hora según el tipo de atención).
- Grado de cumplimiento de protocolos de atención al usuario (uso de identificación de los funcionarios, claridad en la entrega de información, percepción del trato recibido, entrega de insumos, entre otros).
- Coordinación con el nivel secundario de atención.

Todos los elementos descritos anteriormente son también claves para la planificación de los servicios y para poder medir efectivamente sus resultados, poder reasignar recursos en función de la expresión objetiva de necesidades o resultados:

- Necesidades de salud.
- Uso de los recursos en problemas de salud trazadores y GES.
- Resultados (*outcomes*) en salud, medidos como cambios en prevalencia de problemas de salud y/o disminución de morbilidad por causa específica.
- Resultado de satisfacción usuaria.
- Eficiencia económica.

FIGURA 1 | **Factores claves para lograr una APS competente y sus principales actores responsables**



Fuente: elaboración propia.

Estimación de brechas de especialistas en medicina familiar para la atención primaria chilena

INVESTIGADORES

MARÍA PAULINA ROJAS

Escuela de Medicina UC

JUDITH SCHARAGER

Escuela de Psicología UC

ÁLVARO ERAZO

Escuela de Medicina UC

KLAUS PUSCHEL

Escuela de Medicina UC

ISABEL MORA

Escuela de Medicina UC

GONZALO HIDALGO

Agencia Acreditadora Qualitas

Resumen

Chile ha experimentado importantes avances en salud en las últimas décadas. Las nuevas demandas de la población y mecanismos reguladores han puesto énfasis en la necesidad de un sistema más articulado, que reduzca las inequidades en salud y garantice la calidad de las prestaciones a costos razonables. Los sistemas de salud basados en una atención primaria fuerte cumplen mejor estos objetivos que los basados en atención de especialistas o médicos generales no entrenados en Atención Primaria de Salud (APS). Chile posee un sistema de salud fragmentado, con muy escaso recurso humano médico entrenado específicamente en APS.

Esta propuesta presenta evidencia sobre los beneficios de un sistema de salud basado en una atención primaria fuerte, con una alta proporción de médicos especialistas en Medicina Familiar. Existe un importante consenso respecto a los ámbitos de incumbencia de los médicos familiares en Chile, que resultan coincidentes con los definidos en diversos países con alto desarrollo de la APS y se alinean con las prioridades planteadas en la Reforma de Salud chilena.

El estudio estima la brecha de especialistas en Medicina Familiar y presenta mecanismos legales y normativos vigentes que pueden utilizarse para cubrir esta brecha. La cobertura de la brecha implica una definición clara del sistema de salud respecto a que los médicos familiares son los especialistas médicos prioritarios para la atención primaria. Este proyecto aporta información significativa sobre los fundamentos de esta definición, brecha existente y posibles mecanismos de cierre de ella.

Introducción

Las políticas de salud en Chile desde el retorno de la democracia en los años 90, han puesto especial énfasis en la atención primaria como uno de los principales componentes de la oferta y cobertura sanitaria. Si bien el sistema de salud se ha modificado sustantivamente con la aprobación de la legislación de la reforma de salud en la última década en los ámbitos de rectoría, regulación y coberturas garantizadas, aún evidencia importantes segmentaciones en la oferta y el aseguramiento. Es importante destacar los problemas de selección de riesgos y preexistencias en el sistema isapres y las deficiencias en acceso, resolutivez y integralidad de atención en el sistema público. Estos aspectos constituyen un desafío pendiente por lo que nuestro sistema de salud mantiene características de un sistema dual (Tokman et al., 2007).

Uno de los objetivos del sistema de salud, de acuerdo a los principios de equidad definidos en las políticas de los últimos 20 años y enunciado por diversos sectores, es contribuir a desarrollar una salud de mayor calidad, equitativa en el acceso y con protección financiera. Entre los elementos centrales para lograr este objetivo está el cambio en el modelo de atención. La reforma propone desarrollar un modelo de atención que enfatice la promoción y la prevención, centrado en la atención primaria y en la resolución ambulatoria e integral de la mayor parte de los problemas de salud, altamente resolutivo, con capacidad para solucionar gran parte de las urgencias, que considera equipos de salud familiar y comunitaria “de cabecera”, con tecnología y equipamiento y coordinado con la atención de especialidad. Este modelo es conocido como Modelo de Atención Integral con Enfoque Familiar (Ministerio de Salud, 2005).

Los sistemas de salud basados en Atención Primaria de Salud (APS) tienen mejores resultados en indicadores de impacto poblacional, calidad técnica de los servicios y satisfacción de los usuarios que aquellos basados en especialidades. Además, han demostrado producir un menor gasto en salud. Para alcanzar estos beneficios, se requiere una atención primaria renovada (Organización Mundial de la Salud, 2008), con recursos médicos profesionales específicos, de calidad y con acceso a tecnología. En este sentido, los médicos familiares contribuyen significativamente y aportan más que otras

especialidades o médicos generales a la mejoría de los indicadores de salud (Organización Mundial de la Salud, 2008; Starfield et al., 2005).

En Chile, desde hace ya 10 años se ha producido un aumento sostenido del gasto en atención primaria, junto a una política de inversión sectorial que ha ido extendiendo la cobertura de Centros de Salud Familiar integrados a la red asistencial a lo largo del país, adecuada a un enfoque preventivo y promocional así como de mayor resolutivez en la atención primaria. Este significativo aumento de recursos para el sector no ha ido acompañado de una política coherente para el desarrollo de los recursos humanos de la atención primaria, lo que ha sido identificado como uno de los principales obstáculos para la implementación de la reforma del sistema de salud (Téllez, 2006; Montero et al., 2010). Esta política no tiene que ver sólo con el número de plazas y cargos disponibles, sino que también, y muy especialmente, con los estímulos para la formación, desarrollo y permanencia de las personas en el sector.

La Medicina Familiar ha sido reconocida por las autoridades de salud chilenas como la especialidad para la atención primaria (Confederación Iberoamericana de Medicina Familiar y Comunitaria, 2005), y la presencia de estos especialistas fue incluida inicialmente entre los criterios de certificación de los centros de salud familiar. Existen programas universitarios de formación de postítulo con egresados de manera ininterrumpida desde 1993. Las 6 facultades de medicina que los dictan se han asociado en un Consorcio Universitario de Salud y Medicina Familiar, dirigido a potenciar la formación de especialistas y la capacitación del capital humano de la atención primaria nacional (Consorcio Universitario de Salud y Medicina Familiar, 2004). Sin embargo, no ha existido por parte del Estado un impulso claro y sistemático al desarrollo de estos especialistas. Hasta la fecha, los esfuerzos de formación médica se han concentrado en las especialidades que se desempeñan en los niveles secundario y terciario de la red pública de salud, donde ha habido una importante inyección de recursos. Por otra parte, tampoco se identifican incentivos claros a la permanencia de estos profesionales en la atención primaria. Esta situación no se condice con el desarrollo del modelo integral que el sistema declara impulsar.

En este contexto, la política pública en Chile muestra una inconsistencia entre lo que está formulado como objetivo, la implementación del modelo de salud familiar en la atención primaria y la discusión sobre el desarrollo de las especialidades, lo que se manifiesta entre otras cosas en la exclusión de la Medicina Familiar del Estudio de Brechas desarrollado por el Banco Mundial para el Ministerio de Salud (Subsecretaría de Redes Asistenciales, 2010), la carencia de incentivos para la formación y acreditación de médicos especialistas en Medicina Familiar y la ausencia de estímulos a la permanencia

en la atención primaria. Otros factores asociados son la falta de un perfil de desempeño definido y característico, además de las condiciones insuficientes que ofrece el sistema regulatorio actual de la atención primaria para la actualización de las competencias distintivas de este especialista. Esta política se traduce en una escasez de especialistas en Medicina Familiar, lo que priva al sistema chileno de los beneficios que éstos pueden aportar para la salud de la población y que han sido claramente demostrados a nivel internacional.

Este estudio utiliza una metodología de *benchmarking* (Roberfroid, 2009) para estimar la brecha existente de especialistas en Medicina Familiar en el sistema de salud chileno. El estudio realiza un análisis de la situación actual de profesionales médicos en atención primaria en Chile, estudia sus ámbitos de incumbencia y competencias, compara estos ámbitos con los definidos en otros sistemas de salud y estima las brechas de profesionales existentes en diversos escenarios posibles.

Antecedentes

1. Efectos en salud de sistemas basados en atención primaria y Medicina Familiar

Existe evidencia robusta de los beneficios de los sistemas de salud orientados a la APS, los que se traducen en mejores resultados en salud, menores costos y mayor equidad en los servicios. Estos beneficios han sido medidos a través de comparaciones internacionales, estudios en sistemas de salud con diferentes modelos de atención y estudios clínicos. Un estudio ecológico (Macinko et al., 2003) comparó 18 países pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) durante el período 1970 a 1998, y mostró que la existencia de sistemas de atención primaria fuertes, medidos a través de aspectos como regulación, financiamiento, tipo de prestador (generalistas/especialistas), acceso y continuidad, entre otros, se asociaba negativamente con diversos indicadores de mortalidad prematura. Otro estudio publicado en 2002, que evaluó 13 países industrializados con más de 5 millones de habitantes, demostró que el mayor desarrollo de la atención primaria se asociaba a menores costos en salud (Starfield y Shi, 2002). Finalmente, un estudio correlacionó la disponibilidad de atención primaria y cuidado por especialistas con indicadores de mortalidad y esperanza de vida en varios estados de Estados Unidos; la atención primaria resultó ser la variable más significativamente relacionada con el mejor estado de salud; por el contrario, el número de especialistas se correlacionó positiva y significativamente con una mayor mortalidad en la población (Shi et al., 2003).

Esta evidencia ha llevado a la Organización Mundial de la Salud a plantear la vigencia de la estrategia de atención primaria adaptada a los nuevos tiempos, orientada al acceso universal y a la protección social en salud, a

responder integralmente a las expectativas y necesidades en salud de las personas, formada por equipos de trabajadores de la salud que facilitan el acceso a la tecnología y coordinadora de una respuesta integral en todos los niveles del sistema (Organización Mundial de la Salud, 2008).

En esta misma línea, la Organización Panamericana de la Salud propone los valores, principios y elementos esenciales de un sistema de salud basado en APS. Entre los 13 elementos esenciales se cuentan los “Recursos Humanos Adecuados”. Para ellos se plantean importantes desafíos: necesidad de contar con profesionales capacitados en atención primaria, aplicación de políticas de calidad sobre el desempeño del personal, caracterización de los perfiles y competencias de los trabajadores, evaluación continua y enfoque multidisciplinario de la atención (Organización Panamericana de la Salud, 2007).

Frente a estas demandas y mayor carga sobre la atención primaria, cabe preguntarse cuál es el tipo de médico que puede responder de mejor forma a ellas. La literatura internacional, al referirse a médicos de atención primaria identifica a *general practitioners* (GP), médicos de familia, internistas generales y pediatras generales. Convencionalmente se considera equivalentes los conceptos de médico de familia y *general practitioner*, en el entendido de que ambas son especialidades con formación específicamente dirigida a la atención primaria.

La evidencia internacional demuestra que la presencia de especialistas generalistas en los escenarios de atención primaria le otorga al sistema beneficios en los siguientes aspectos (Organización Mundial de la Salud, 2008; Starfield et al., 2005):

- Efectividad: los especialistas generalistas detectan enfermedades comunes potencialmente mortales y adhieren a protocolos diagnóstico-terapéuticos tanto como los especialistas, prescriben menos intervenciones invasivas y hospitalizaciones y éstas son más breves, hacen mayor énfasis en la atención preventiva y consumen menos exámenes de laboratorio.
- Costos: los especialistas generalistas tienen menores costos totales y puntuaciones más altas en calidad de atención.
- Mayor satisfacción del paciente.

En Inglaterra, la tasa de mortalidad por todas las causas en el grupo etario de 15 a 64 años es menor en zonas donde existe una mayor oferta de médicos de atención primaria (Macinko et al., 2007). En un estudio publicado el año 2002, se observó que el aumento de un *general practitioner* por 10.000 habitantes se asoció a una reducción en las hospitalizaciones por causas agudas (14,4%) y crónicas (10,6%) y en la tasa de mortalidad (6%). El efecto sobre la mortalidad, sin embargo, se perdió al ajustar por factores sociales y epidemiológicos (Gulliford, 2002).

Por otra parte, en EEUU se ha demostrado que el aumento de un médico de atención primaria por 10.000 habitantes se asocia con reducción de la mortalidad por todas las causas en 5,31% (reducción de la tasa en 49 por 100.000), este efecto es mayor en población afroamericana. Al desagregar los distintos médicos de APS, la relación se mantiene sólo con los médicos familiares y *general practitioners* (Shi et al., 2003). En un estudio retrospectivo, que analizó los años 1990, 1995 y 1999, el aumento de 1% en la proporción de médicos de APS (34% de los médicos totales en promedio) se asoció a reducción de 0,65 hospitalizaciones por 1.000 usuarios por año y 3,83 consultas de urgencia por 1.000 usuarios por año, esta relación se mantuvo en todos los años analizados. Por el contrario, un aumento de la dotación de médicos totales se relacionó con aumento de la utilización del sistema (Kravet et al., 2008).

Estos mejores resultados se asociarían con características del desempeño de estos especialistas, como son el foco en la persona más que en la enfermedad, el primer contacto y la continuidad de la atención. Entre los médicos generalistas, los mejores efectos estarían asociados a la presencia específicamente de *general practitioners* y médicos de familia (Organización Mundial de la Salud, 2008; Starfield et al., 2005).

En Chile, la presencia de médicos de familia en la creciente red de centros de salud familiar es variable, si bien en un inicio se consideró un criterio de certificación, hoy en día el énfasis está más bien puesto en variables de proceso, y sólo algunas redes locales han optado por tener una mayor densidad de especialistas en Medicina Familiar. Es el caso de la Red Ancora de la Universidad Católica, sus tres centros de salud familiar cuentan con una dotación de médicos compuesta por 30 a 60% de médicos familiares. Un estudio de costo-efectividad (Peñaloza et al., 2010) comparó uno de estos centros con otro de dependencia municipal. Las dimensiones evaluadas fueron: efectividad, medida a través de un índice combinado de indicadores técnicos y de percepción usuaria: Índice Compuesto de Calidad de los CESFAM (ICCESFAM), y costos, medido a través del gasto de los centros, ahorro al sistema y gasto de bolsillo de los pacientes. El centro universitario resultó ser 13,4% más caro y 13,3% más efectivo, lo que entrega una razón de costo-efectividad incremental (RCEI) de US\$ 0,67 por cada punto de efectividad ganado. Por otra parte, la capacidad resolutoria medida a través de la tasa de derivaciones por 100 inscritos es la menor del servicio de salud, cuyo promedio es de 11,1, siendo la tasa de derivación de los centros de la Red Ancora de 6,6 por 100 inscritos¹. Finalmente, al analizar el origen de estas interconsultas, los médicos familiares muestran una tasa menor que los médicos generales de los mismos centros, 4,03 frente a 7,68 derivaciones por cada 100 consultas realizadas respectivamente (Mercado, 2010).

1 Información Servicio de Salud Metropolitano Sur Oriente, 2009.

2. Profesionales en Medicina Familiar en Chile y sistemas de salud comparados

La presencia de médicos familiares es variable en el mundo. Cabe destacar que actualmente todos los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) cuentan con médicos de especialidades generalistas desempeñándose en la Atención Primaria de Salud, nos referiremos a ellos como médicos de atención primaria para diferenciarlos de las otras especialidades. En promedio, el número de especialistas es muy superior al de médicos de atención primaria en todos los países, la densidad media de especialistas es de 1,7 por 1.000 habitantes, mientras que la de médicos de atención primaria llega sólo a 0,8 por 1.000 habitantes. En tanto la razón entre especialistas y generalistas se elevó de 1,5 a 2 entre 1990 y 2005 en los países de la OCDE donde existen datos disponibles (OCDE, 2009). En Estados Unidos, en 2002, 35% de los médicos del país trabajaban en atención primaria, 12% correspondían a *general practitioners* y médicos de familia, 15% a internistas generales y 7,5% a pediatras generales (Mackin et al., 2007).

Respecto a las características y distribución de los especialistas médicos en Chile, el estudio realizado por el Banco Mundial para el Gobierno de Chile (Subsecretaría de Redes Asistenciales, 2010), mostró una amplia desigualdad en la disponibilidad de médicos en las distintas regiones del país, lo que se traduce en tasas de entre 117 y 212 médicos por 100.000 habitantes. El mismo estudio identificó que 44% de los médicos se desempeñan en el sector público del sistema de salud, 35% en los servicios de salud y sólo 9% en la atención primaria municipalizada. La dotación de médicos para la atención primaria pública ha tenido una evolución similar a la del gasto, con un incremento de 103% en la disponibilidad de horas médicas entre 2004 y 2008, lo que ha llevado a la tasa de médicos por beneficiarios de 1 cada 9.621 en 2004, a 1 cada 5.302 beneficiarios en 2008, tal como se muestra en la Tabla 1. Esta dotación está aún lejos del estándar que se había recomendado para el modelo de salud familiar, que alcanzaba a 1 médico cada 3.333 beneficiarios (Soto, 2003). Se desconoce el número exacto de especialistas en Medicina Familiar disponibles actualmente en Chile, así como sus lugares de desempeño.

Si bien Chile no está incluido en los datos mencionados de la OCDE, pues a la fecha del estudio no era país miembro, la información aportada por el Estudio de Brechas de Especialistas permitiría ubicarlo entre los países con tasas más bajas de médicos de APS y mayor diferencia entre la proporción de médicos de APS y especialistas, con una razón de médicos de APS de 0,2 médicos generales por 1.000, y 1,6 especialistas por 1.000 beneficiarios del sistema público de salud (Subsecretaría de Redes Asistenciales, 2010).

TABLA 1 | Evolución de la dotación de horas médicas en la atención primaria de salud 2004 - 2008

Horas médicas JCE	2004	2005	2006	2007	2008	% Variación 2004-2008
Servicios de Salud	7.514	8.045	8.209	8.479	8.866	17,99
APS Municipal	1.134	1.400	1.450	2.083	2.310	103,71
Población Beneficiaria FONASA	10.910.702	11.120.094	11.479.384	11.740.688	12.248.257	12,26
Nº beneficiarios/médico	9.621	7.942	7.916	5.636	5.302	

JCE: Jornada Completa Equivalente: 44 horas.

Fuente: elaboración de datos del Estudio de Brechas de oferta y demanda de médicos especialistas en Chile. Colaboración Técnica Banco Mundial – Gobierno de Chile (Subsecretaría de Redes Asistenciales, 2010).

En síntesis, la experiencia internacional revisada muestra claros beneficios para la población de los sistemas de salud orientados a la atención primaria y de la presencia de médicos especialistas en APS, específicamente médicos de familia o equivalentes. En la experiencia chilena, destaca la escasa presencia de médicos en atención primaria, más aún si se considera la especialidad de Medicina Familiar. Sin embargo, la existencia de programas académicos de formación, de sociedades científicas y gremiales y la evidencia científica aún inicial de su aporte a los sistemas locales de salud apuntan en el mismo sentido de la evidencia internacional.

Propuesta

Los objetivos de la propuesta son:

1. Proponer el perfil de un especialista en Medicina Familiar para la atención primaria chilena, pública y privada.
2. Estimar la magnitud de la brecha de médicos familiares con ese perfil en el sistema de salud.
3. Proponer políticas públicas para incrementar la presencia de médicos familiares en la atención primaria.

En las siguientes secciones se discutirán en detalle la situación actual y las propuestas de política pública respecto de cada uno de estos objetivos.

1. Rol del médico familiar en el sistema de salud

La gestión de los recursos humanos, principalmente la formación, dotación y retención de profesionales, es uno de los grandes desafíos en materia de políticas públicas en el sector salud. Como se mencionó previamente, este factor ha sido identificado como uno de los elementos críticos para el logro de los objetivos de la reforma sectorial. La carencia o escasez de especialistas ha sido un tema recurrente en la gestión del sistema, y se han diseñado diversos estudios y políticas para determinar y cerrar las brechas existentes. Un elemento central para determinar esta brecha es identificar la posición y funciones que un determinado especialista ejerce en el sistema y que determinan la relevancia y frecuencia de su desempeño. A esta posición y funciones se le llamará “rol”. La claridad acerca del rol de los especialistas se convierte en un insumo que permite determinar la brecha de dotación existente, las necesidades de formación de especialistas y las acciones necesarias para retener a estos profesionales en el sistema.

Actualmente en Chile no existe una definición formal y clara acerca del campo de acción propio del médico familiar, por ello, para determinar la necesidad de estos especialistas se hace necesario definir el rol de este profesional en el sistema de salud nacional. Por otra parte, respecto a las competencias base de su desempeño, existe una propuesta que se encuentra en fase final de discusión como parte del proceso de certificación de especialistas a cargo de la Superintendencia de Salud.

En este contexto, este estudio pretende realizar una aproximación al rol que desempeña o podría desempeñar el médico familiar en el sistema de salud nacional, a través de la revisión de experiencias y perfiles de competencias internacionales, así como también a través de un método de consulta a actores relevantes del sistema, respecto a los ámbitos de incumbencia específicos para este profesional.

1.1 Experiencias nacionales e internacionales

Existe consenso internacional respecto al rol que debe tener el especialista en Medicina Familiar de acuerdo al sistema de salud que cada país presenta. En una conferencia conjunta entre la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Mundial de Médicos de Familia (WONCA), se relevó la importancia de un profesional de la salud que respondiera a los requerimientos de la población, con una importante relación costo-eficiencia al interior del sistema, favoreciendo la adecuada utilización de la atención de nivel secundario y terciario e implementando políticas de promoción y prevención de salud, orientadas al bienestar de la comunidad en la cual está inserto (OMS-WONCA, 1994).

Dos de los países que exhiben una mayor definición respecto al rol del médico especialista en Medicina Familiar son España y Reino Unido. En España

(Ros Martrat, 2004) el médico familiar está directamente orientado al primer nivel de atención, prestando un servicio centrado en la persona desde una perspectiva integral y considerando el contexto en el cual esta persona se desenvuelve, así como también las variables familiares que puedan estar relacionadas con los problemas de salud. Por otra parte, en el Reino Unido el *general practitioner* (GP) ejerce un rol equivalente al médico de familia español: es el profesional responsable de la atención primaria en el sistema nacional de salud, posee una perspectiva comunitaria y se coordina con otros profesionales, además de ser el encargado de regular el acceso a la atención secundaria de salud con el fin de hacer más eficiente el sistema (Olesen et al., 2000).

1.2 Ámbitos de incumbencia. Método de Consenso.

Para abordar el rol que desempeña o podría desempeñar el médico familiar en el sistema de salud chileno se usará el concepto de “ámbitos de incumbencia”. Éste se define como el área de desempeño particular de un profesional, que lo caracteriza y le permite hacer su aporte específico al sistema (Subsecretaría de Redes Asistenciales, 2010). El ámbito de incumbencia se refiere, en la práctica a problemas de salud, prestaciones y acciones que generan demanda de un médico especializado. El conjunto de ámbitos de incumbencia atribuidos a este profesional permitirá estimar la demanda potencial de ellos y, por lo tanto, definir una brecha de dotación de médicos familiares en Chile. Además, constituye la base para la definición de un perfil de competencias. Definir los ámbitos de incumbencia del especialista en Medicina Familiar requiere llegar a un consenso respecto a las áreas de desempeño propias de este especialista al interior del sistema de salud. Para ello, en este estudio, se invitó a un panel de expertos a participar en un método de consenso no presencial, que permitió recoger la opinión de diversos grupos de interés a través del método Delphi modificado. Este panel estuvo compuesto por 75 expertos y actores relevantes para el sistema de salud chileno: representantes del Ministerio de Salud, directivos de empresas e instituciones aseguradoras y prestadoras, representantes académicos y de sociedades científicas, representantes gremiales y médicos familiares que se desempeñan en diversos ámbitos del sistema. Los expertos emitieron su opinión respecto a las áreas de desempeño específicas del médico familiar en el sistema de salud, a través de un instrumento que contenía una propuesta de ámbitos de desempeño y que se les hizo llegar vía electrónica.

Las áreas de desempeño específicas se han organizado en Ámbitos de Incumbencia Clínicos y No Clínicos del médico especialista en Medicina Familiar. Definir las áreas de desempeño clínico de los médicos familiares presenta una especial complejidad dada la naturaleza generalista de la especialidad. Las patologías y procesos que maneja no son exclusivos de su experticia ni responsabilidad, y se sobreponen con las áreas de experticia y responsabilidad de otras especialidades y de la medicina general indiferenciada.

Para precisar los ámbitos de incumbencia clínicos se ha usado como criterio operacional las patologías cubiertas por el Régimen de Garantías Explícitas (Ministerio de Salud y Ministerio de Hacienda, 2007) cuya atención se realiza principalmente en el nivel primario, considerando que estos problemas de salud originan la mayor parte de la demanda a este nivel. Además, se consideraron otros problemas de salud específicos no cubiertos en la lista anterior y que también generan importante demanda de atención.

En los ámbitos de incumbencia no clínicos la superposición con otras especialidades médicas es escasa. Existe acuerdo a nivel internacional y entre los médicos familiares chilenos acerca de la relevancia de los ámbitos no clínicos para el desempeño global del sistema; sin embargo, esta área es la que genera mayor incertidumbre respecto a su implementación. Actualmente, estas acciones no forman parte del quehacer habitual del médico familiar en la mayor parte de la atención primaria chilena, lo que constituye uno de los factores que dificulta la permanencia de estos especialistas en el sector.

El instrumento conteniendo el listado inicial de ámbitos de incumbencia, circuló recogiendo y compartiendo las opiniones de los expertos hasta alcanzar un nivel de consenso. Los participantes evaluaron cada ámbito de incumbencia propuesto con una escala de 1 a 4 (1: Innecesario – 4: Imprescindible). El alto nivel de convergencia en las opiniones de los expertos en la primera circulación, permitió al equipo investigador determinar que se realizaran sólo dos circulaciones del instrumento.

En el método de consenso participaron 34 expertos y actores clave en la primera circulación, y 21 en la segunda etapa de esta consulta. Los resultados del método de consenso se presentan en las Tablas 2 y 3. En ellas se identifican los ámbitos de incumbencia presentados por el equipo investigador en el listado inicial, y aquellos que fueron agregados por los participantes en la primera circulación (2 ámbitos clínicos y 2 ámbitos no clínicos). Se alcanzó un alto nivel de acuerdo respecto a cada una de las áreas evaluadas. Más del 80% de los participantes consideró la gran mayoría de las patologías, problemas de salud y funciones presentadas en el instrumento, ámbitos de incumbencia Imprescindibles (puntajes 3 y 4) para el médico familiar en el sistema chileno. Las áreas con un nivel de acuerdo menor fueron:

- Emergencias: soporte vital avanzado en adultos y niños (40,91% lo calificó con puntaje 3 y 4).
- Ginecología: diagnóstico de patologías frecuentes. Examen ginecológico tradicional (75% lo calificó con puntaje 3 y 4).
- Participación en cuentas públicas: 73,7% lo calificó con puntaje 3 y 4.
- Participación en la visita domiciliaria integral: 72,2% lo calificó con puntaje 3 y 4.

Vale la pena destacar que este nivel de acuerdo para la mayoría de los ámbitos sugeridos no significa que sean áreas de desempeño exclusivas del médico de familia, sino más bien áreas en que este especialista puede aportar de manera específica en mejorar el proceso de atención y los resultados de ésta.

Los resultados del método de consenso permiten concluir que es esperable que el campo de acción del médico familiar sea amplio y considere múltiples tareas y funciones para responder a los problemas de salud prevalentes en la población, incluyendo acciones que eventualmente podrían ser también realizadas por otros especialistas médicos. Por otra parte, estos resultados validan la elección de las patologías cubiertas por el Régimen de Garantías Explícitas como referente clínico, en tanto fueron valoradas como ámbitos de incumbencia necesarios o indispensables para los médicos familiares.

TABLA 2 | **Método de Consenso. Ámbitos de incumbencia clínicos**

Ámbitos de incumbencia clínicos	
Artrosis de cadera y/o rodilla, leve o moderada.	Consumo perjudicial y dependencia de alcohol y drogas en menores de 20 años.
Asma bronquial en adultos y niños leve y moderada.	Enfermedad de Parkinson.
Diabetes mellitus tipo 2.	Problemas ortopédicos y traumatológicos.
Hipertensión Arterial Primaria o esencial.	Evaluación e intervención de dinámica familiar asociada a salud.
Depresión leve y moderada.	Infección Respiratoria Aguda (IRA) Baja de tratamiento ambulatorio.
Enfermedad pulmonar obstructiva crónica de tratamiento ambulatorio.	Hipotiroidismo en control ambulatorio.
Morbilidad frecuente en la consulta general.	Neumonía adquirida en la comunidad.
Prevención clínica en salud adultos y niños.	Salud sexual y reproductiva.
Problemas de salud mental: T. del ánimo, T. adaptativos, T. ansiedad, T. somatización.	Técnicas terapéuticas específicas: cirugía menor, infiltración partes blandas.
Atención integral de niños, adolescentes, adultos y adultos mayores.	Técnicas diagnósticas específicas: ecografía abdominal, endoscopia digestiva alta diagnóstica.
Alivio del dolor por cáncer avanzado y cuidados paliativos.	Emergencias: soporte vital avanzado adultos y niños.
Epilepsia no refractaria en adultos y niños.	Ginecología: diagnóstico de patologías frecuentes. Examen ginecológico tradicional.

Fuente: Método de Consenso de Expertos.

TABLA 3 | **Método de Consenso. Ámbitos de incumbencia no clínicos**

Ámbitos de incumbencia no clínicos	
Planificación y ejecución de actividades preventivas y promocionales a nivel poblacional.	Modulación de la demanda.
Coordinación con otros profesionales y sectores de salud.	Educación en salud.
Gestión de calidad.	Cuentas públicas.
Cambio de modelo.	Participación en visita domiciliaria integral.
Gestión de la actividad asistencial.	

Fuente: Método de Consenso de Expertos.

Si bien existe un amplio acuerdo respecto del rol que debe desempeñar el médico familiar y la gran variedad de ámbitos de incumbencia clínicos y no clínicos en los cuales debe participar, los panelistas jerarquizaron estos ámbitos, identificando algunos como prioritarios en el ejercicio de este especialista. Debe notarse que esta jerarquización no implica que aquellos no elegidos deban excluirse ya que este resultado deriva de una “elección forzada”, en que los expertos tuvieron que optar por aquellos que consideraron más importantes en el desempeño de la especialidad. Esta elección pudo obedecer a criterios de prevalencia, frecuencia de consulta o importancia. Aquellos que fueron definidos como prioritarios con mayor frecuencia se presentan en la Tabla 4.

TABLA 4 | **Método de Consenso. Ámbitos de incumbencia prioritarios para el ejercicio del especialista en Medicina Familiar**

Ámbitos de incumbencia clínicos	
Evaluación e intervención de dinámica familiar asociada a salud.	
Diabetes mellitus tipo 2.	
Hipertensión arterial primaria o esencial.	
Depresión leve y moderada.	
Consumo perjudicial y dependencia de alcohol y drogas en menores de 20 años.	
Morbilidad frecuente en la consulta general.	
Atención integral de niños, adolescentes, adultos y adultos mayores.	
Alivio del dolor por cáncer avanzado y cuidados paliativos.	
Problemas de salud mental: T. del ánimo, T. adaptativos, T. ansiedad, T. somatización.	
Prevención clínica en salud adultos y niños.	
Ámbitos de incumbencia no clínicos	
Planificación y ejecución de actividades preventivas y promocionales a nivel poblacional.	
Gestión de la actividad asistencial.	
Gestión clínica.	
Coordinación con otros profesionales y sectores de la salud.	
Cambio de modelo.	

Fuente: Método de Consenso de Expertos.

A partir de esta experiencia, se hace deseable en el futuro ampliar este estudio y consultar distintas fuentes y puntos de vista, incorporando la perspectiva de expertos, usuarios y otros profesionales vinculados a la salud, de manera de definir y consensuar con más actores el rol que este especialista debe desempeñar en el sistema de salud nacional.

1.3 Perfil de competencias del médico familiar

Los constantes cambios en el mundo del trabajo han fortalecido la idea de que son las personas las que constituyen el capital distintivo al interior del mundo del trabajo y, por lo tanto, serán sus conocimientos, habilidades y motivaciones las que generarán diferencias sustantivas en el desempeño de los equipos. De esta manera, surge el foco en las competencias de los profesionales y su desarrollo. Frente a un mundo cambiante y con un alto desarrollo tecnológico, serán las capacidades de los trabajadores las que permitirán buenos desempeños en el mundo del trabajo (Foss et al., 1996).

En medicina, el lenguaje de las competencias se ha ido incorporando en forma paulatina, principalmente para determinar las necesidades y ofertar de mejor manera la formación de las especialidades médicas (Epstein y Hundert, 2002), ejemplo de esto es la definición realizada por el American Council of Graduate Medical Education (2000), quienes han establecido seis áreas de competencias para todos los especialistas médicos en Estados Unidos.

El rol, es decir, la posición y funciones del médico familiar en los distintos contextos, requiere que los profesionales dominen ciertos conocimientos, habilidades y actitudes a la base de un desempeño adecuado, para que logren ejercerlo de la manera esperada. La Superintendencia de Salud por mandato del Ministerio de Salud tiene la facultad de definir las competencias que debe poseer un especialista determinado (Ministerio de Salud, 2007a), que permitan orientar, tanto la formación universitaria de la especialidad como también las posibles actualizaciones y capacitaciones profesionales de los médicos en ejercicio. Este proceso está en la fase final de desarrollo para la Medicina Familiar.

A continuación presentamos una revisión de experiencias internacionales respecto de las definiciones de competencias del médico familiar. Esta revisión no pretende proponer un perfil de competencias para este especialista en nuestro sistema de salud, sino que servir como referente del conjunto de conocimientos, habilidades y actitudes propio de este profesional.

Al observar las experiencias internacionales de perfiles de competencias para un médico familiar, se evidencian importantes diferencias que tienen relación con el modelo teórico de competencias que se encuentra a la base de cada uno. La alta heterogeneidad tanto de los modelos como de su implementación, hace que al hablar de competencias no siempre se haga referen-

cia a un sustrato común (Pucheu, 2002). Sin embargo, al analizar distintos modelos internacionales, se observa gran cantidad de puntos convergentes, que si bien están definidos desde modelos conceptuales distintos, permiten reconocer fácilmente los conocimientos, habilidades, motivaciones e incluso funciones comunes para un médico familiar. Las competencias y ámbitos de acción del especialista en Medicina Familiar en sistemas de salud de diversos países se sintetizan en la Tabla 5. Se advierte claramente que los mayores consensos entre los países, se dan en la esfera de las competencias clínicas; en lo que a competencias genéricas se refiere, las convergencias están en la esfera del trabajo en equipo, coordinación con otros profesionales y habilidades interpersonales y de comunicación.

Un elemento muy relevante a considerar, es que las competencias no pueden ser atribuidas solamente a las personas que las desempeñan, asumiéndolas como una posesión individual. La aplicación, desarrollo y actualización de las competencias estarán determinadas también por variables colectivas y contextuales que son vitales para observar el desempeño esperado (Pucheu, 2005). Las competencias responden a ambientes o entornos determinados, a condiciones y situaciones específicas que influyen en la forma en que estas se ponen en juego (Tejada, 2003). Por esta razón, para que el médico familiar logre poner en práctica los conocimientos y habilidades adquiridos en la formación, que lo diferencian de los demás especialistas y que lo convierten en el profesional indicado para la atención primaria, se hace necesario un modelo de atención, una estructura y condiciones para el ejercicio profesional que permitan poner en práctica aquellas competencias diferenciadoras, vinculadas a la atención integral, el trabajo en equipo interdisciplinario, la educación y la gestión de centros de salud.

TABLA 5 | Competencias y ámbitos de acción del especialista en Medicina Familiar

	EEUU ¹	España ²	Reino Unido ³	Canadá ⁴	México ⁵	Chile ⁶
Competencias						
CC	Conocimiento clínico (diagnóstico y tratamiento).	X	X	X	X	X
CG	Trabajo en equipo y coordinación con otros profesionales.	X	X	X	X	X
CG	Habilidades interpersonales y de comunicación.		X	X		
CG	Capacidad de aprendizaje y desarrollo profesional.	X		X	X	
CG	Orientación ética e integridad profesional.	X	X	X	X	X
CG	Pensamiento conceptual, capacidad analítica y solución de problemas.			X		X
CE	Práctica basada en sistemas.	X				
CE	Habilidades de administración y gestión de la información.		X	X		X
CE	Empatía y sensibilidad.			X		
CE	Enfrentar la presión.			X		
CC: Competencias Clínicas CG: Competencias Generales CE: Competencias Específicas						

1. ACGME (2000).
2. Comisión Nacional de la Especialidad de Medicina Familiar y Comunitaria (2002).
3. Patterson, et al. (2000).
4. The College of Family Physicians of Canada (2009).
5. Universidad Nacional Autónoma de México (2009).
6. APICE (2010).

Fuente: revisión de las referencias señaladas.

A pesar de los acuerdos suscritos por Chile, que establecen compromisos respecto a la Medicina Familiar como la especialidad indicada para la atención primaria, los criterios definidos para la acreditación de programas de formación de la especialidad y la determinación en curso de los criterios para la certificación de especialistas en Medicina Familiar, aún no existe acuerdo respecto del perfil de competencias del médico familiar. Por esta razón, la definición de los ámbitos de incumbencia y el contexto en el cual estos se ponen en práctica, serán un insumo importante para la definición de competencias propias de este especialista.

2. Estimación de la brecha de médicos familiares en Chile

Conocidos los ámbitos de incumbencia definidos por el panel de expertos para el especialista en Medicina Familiar, se estimará la brecha existente en el sistema chileno para este profesional. El cálculo de la brecha requiere disponer de al menos dos datos, el número de médicos presentes actualmente en el sistema y el número necesario o esperable. Cabe destacar que esta es una simplificación para fines prácticos de un proceso dinámico en que participan múltiples factores y supuestos.

Se desconoce el número exacto de médicos certificados como especialistas en Medicina Familiar actualmente presentes en el sistema. Las fuentes de esta información son las universidades y CONACEM, y entre los datos de uno y otro existen diferencias explicadas por dobles registros y otras. Por otra parte, la Superintendencia de Salud está implementando desde el año 2009 el Registro Nacional de Prestadores Individuales de Salud (Ministerio de Salud, 2007b), en el cual se incorporan los médicos cirujanos y sus especialidades certificadas. Este registro se encuentra actualmente en construcción y consigna 278 especialistas certificados en Medicina Familiar (Superintendencia de Salud, 2011). Por su parte, la Sociedad Científica de Medicina General y Familiar, y el Capítulo de Médicos de Atención Primaria del Colegio Médico de Chile² estiman el número de especialistas certificados en torno a 470 en 2010³.

Por su parte, para calcular el número necesario o esperable de especialistas para el sistema, se usarán como referente las modalidades propuestas por el Estudio de Brechas de Especialistas del Banco Mundial (Subsecretaría de Redes Asistenciales, 2010):

- Razones de médicos por población. Para ello es posible utilizar estándares nacionales o internacionales. El estudio del Ministerio de Salud utilizó la razón de médicos por población de España para el nivel de análisis “país”.
- Construcción de estándares locales basados en demanda. Este considera la demanda potencial de atención en base a las entidades nosológicas, características epidemiológicas, condiciones sanitarias, normas de atención y proceso de producción de las prestaciones. Las entidades nosológicas corresponden a las patologías o problemas de salud que requieren atención preventiva, curativa y/o de rehabilitación de un especialista determinado.

En este estudio se utilizará la primera estrategia para estimar la brecha de especialistas en Medicina Familiar en Chile, es decir, las razones de médicos por población, usando tanto estándares nacionales como internacionales.

2 La asociación gremial de los médicos que trabajan en Atención Primaria es parte del Colegio Médico de Chile.

3 Información personal no publicada obtenida en mayo de 2011.

Posteriormente, se sugerirán condiciones que permitan avanzar en la implementación de la segunda estrategia para la estimación de la brecha en base a demanda en el caso de la Medicina Familiar.

2.1 Experiencias nacionales e internacionales de dotación de médicos familiares

El objetivo de esta sección es identificar experiencias nacionales e internacionales respecto a dotación de especialistas en Medicina Familiar en los sistemas de salud, a fin de tener diferentes estándares y escenarios de estimación de la brecha.

En Estados Unidos (EEUU), la disponibilidad de médicos en atención primaria a nivel estatal el año 2000 llegaba a 8 médicos por 10.000 habitantes. Esta cifra corresponde a 35% del total de los médicos en ejercicio en el país, y se distribuye en 12% de médicos familiares, 15% de internistas generales, y 7,5% de pediatras generales (Macinko et al., 2007). Las proyecciones de evolución y desarrollo de las especialidades médicas en EEUU estiman un requerimiento promedio de 95 médicos de atención primaria por 10.000 habitantes, siendo la tasa muy variable de acuerdo al grupo etario de la población, desde 43 por 10.000 en el grupo de 18 a 24 años a 270 por 10.000 en los mayores de 75 años (Health Resources and Services Administration Bureau of Health Professions, 2006).

En el Reino Unido, información publicada en 2002 muestra que, considerando 99 autoridades sanitarias, la disponibilidad de médicos en la atención primaria varía entre 4,3 y 7,1 por 10.000 habitantes, con un promedio de 5,8. El 100% de ellos son *general practitioners* (Gulliford, 2002).

España posee una fuerte orientación hacia la atención primaria y es el país que ha servido de estándar para el mayor estudio de necesidad de especialistas realizado en Chile (Subsecretaría de Redes Asistenciales, 2010). La cantidad total de médicos trabajando en el sistema público español el año 2007 alcanzaba una tasa de 23 por 10.000 habitantes; de ellos, 38% era especialista en Medicina Familiar y Comunitaria, lo que representa una tasa de 8,47 médicos de familia por 10.000 habitantes a nivel del país, con un rango entre las Comunidades Autónomas de 4,76 en Navarra a 13,39 en Aragón, comunidad que tiene una alta proporción de ruralidad y aislamiento de sus centros de salud (Barber y González, 2008).

En Chile, como se mencionó al inicio de este informe, el número de médicos por 10.000 habitantes alcanza a 17,9. Sólo el 44% de ellos se desempeña en el sistema público y el 9% lo hace en la atención primaria municipal, lo que arroja una tasa de 1,6 médicos en atención primaria por 10.000 beneficiarios del sistema público de salud (Subsecretaría de Redes Asistenciales, 2010). Prácticamente la totalidad de ellos corresponde a médicos generales

indiferenciados, siendo la presencia de especialistas muy escasa y marginal (Román, 2008).

La Tabla 6 resume los datos disponibles respecto a dotación de médicos para la atención primaria en los países citados: Estados Unidos, Reino Unido, España y Chile y su distribución por especialidad.

TABLA 6 | Dotación de médicos. Total sistema y atención primaria. Estados Unidos, Reino Unido, España y Chile

	Médicos por 10.000 habitantes en el sistema	% de médicos en APS	Médicos APS por 10.000 habitantes
Estados Unidos	25	40	8
Reino Unido	24	30	5,8
España	23	38	8,5
Chile país	17,9	S/I	S/I
Chile subsistema público	7,9	9*	1,6*

S/I: Sin Información

*Esencialmente médicos generales indiferenciados.

Fuente: revisión de la literatura, referencias descritas en el texto.

Como se observa en estos datos, Chile tiene una dotación de médicos dedicados a la atención primaria en una proporción muy inferior a la de países desarrollados y con una presencia de especialistas en Medicina Familiar marginal.

2.2 Estimación de la brecha de médicos familiares.

En base a la información presentada previamente, es posible realizar una estimación de la brecha de médicos familiares existente en Chile. Se utilizará la comparación de la situación nacional con países pertenecientes a la OCDE con diferentes sistemas de salud desde el punto de vista de los mecanismos de financiamiento y desarrollo de la APS. Además, se han incorporado estándares nacionales de tasa de médicos por 10.000 habitantes recomendados para Chile (Román et al., 2008) y la realidad de una red de APS mixta (público-privada) resultante de la interacción entre el Ministerio de Salud de Chile y la Facultad de Medicina de la Pontificia Universidad Católica de Chile (Red Ancora UC).

Esta estimación se ha desarrollado en dos etapas. En primer lugar, se ha calculado la brecha de acceso a la atención médica en APS contrastando la situación de Chile para el año 2008 (Subsecretaría de Redes Asistenciales, 2010) con la situación de los comparadores nacionales e internacionales. Se

ha estimado la brecha de especialistas en base al número de médicos de APS esperado en Chile al aplicar la tasa existente en cada país usado como comparador.

En la Tabla 7 puede observarse que bajo cualquier comparador, Chile posee un déficit significativo de médicos en APS que supera el 60% de su dotación actual para los comparadores nacionales y el 200% para los estándares internacionales.

TABLA 7 | Brechas de acceso a atención médica en APS. Chile versus comparadores nacionales e internacionales

	Chile*	EE.UU.	Reino Unido	Chile Recomen- dación de expertos	Ancora UC
Tasa Médicos APS/10.000 hab.	1,6	8	5,8	3	2,7
Diferencia de tasa		6,4	4,2	1,4	1,1
Oferta médica (JCE) según tasa específica	2.310	9.798	7.104	3.674	3.307
Brecha (JCE) Médicos APS según tasa específica		7.488	4.794	1.364	997
Porcentaje (%) Brecha		400	263	88	69

Según población beneficiaria de FONASA 2008: 12.248.000

Chile*: información corresponde sólo a subsistema público.

Fuente: elaboración de datos de documentos citados en el texto.

La adecuada cobertura de médicos en APS es, sin duda, un objetivo importante de alcanzar y el país ha desarrollado diversas estrategias para incrementar la presencia de ellos. Sin embargo, si se desea obtener los beneficios de efectividad de un sistema con una APS fuerte, que mejore la resolutivez del nivel primario, alcance altos indicadores de satisfacción usuaria y aumente la eficacia y eficiencia del gasto total en salud, es necesario que un porcentaje significativo de estos médicos sean especialistas en atención primaria, es decir, médicos familiares como en España y EEUU o su equivalente de *general practitioner* en Reino Unido. La evidencia internacional ya presentada muestra el valor agregado de estos profesionales al compararlos incluso con otros especialistas básicos. Al igual que la información internacional disponible, la experiencia de este estudio muestra que si bien los ámbitos de incum-

bencia de médicos familiares y médicos generales identificados por el panel de expertos son similares, es en la competencia en esos ámbitos en donde los especialistas en Medicina Familiar hacen una diferencia significativa en resolutivez, satisfacción y control de gastos.

La brecha de especialistas en Medicina Familiar en el país puede estimarse utilizando el mismo modelo de comparación con estándares nacionales e internacionales utilizado para estimar la brecha de acceso. Como se mencionó, el Capítulo de Médicos de Atención Primaria del Colegio Médico estima que el año 2010 existían aproximadamente 470 médicos familiares certificados. Además, no se sabe cuántos de ellos se encuentran trabajando en la APS chilena. Las estimaciones generales apuntan a que su presencia es marginal en el sistema y que la mayoría de ellos se encuentra en cargos directivos o de gestión local (Román, 2008).

Para obtener los beneficios que la presencia de una mayor proporción de médicos de familia en los sistemas de salud ha demostrado, uno de los primeros desafíos es incrementar la presencia de estos especialistas en la atención directa de salud hasta alcanzar una masa crítica. La Tabla 8 presenta la importante brecha de especialistas en Medicina Familiar existente en el sistema. En el cálculo se estimó que aproximadamente 3% de los médicos que actualmente se desempeñan en APS son médicos familiares, y se calculó la brecha frente a dos posibles metas de dotación, que 50% ó 100% de los médicos de APS sean médicos de familia, y con las tasas de dotación de médicos de APS de los comparadores nacionales e internacionales ya mencionados.

Al considerar la velocidad de formación actual de estos profesionales (aproximadamente 23 médicos familiares al año), puede observarse que la brecha existente no podrá ser cubierta en las próximas cinco décadas. Los datos apuntan a que se requiere un cambio drástico de política para la formación y retención de estos profesionales en APS. A un ritmo cuatro veces mayor de formación (100 especialistas al año) y un incremento moderado de los médicos familiares actualmente presentes en el sistema (5% del total de médicos APS) la brecha puede cubrirse en un plazo de 10 a 15 años. La velocidad está determinada prioritariamente por la tasa de formación. El país cuenta con mecanismos vigentes que permiten incrementar significativamente y con rapidez la tasa de formación de estos especialistas que debieran ser utilizados para cubrir la brecha. Estos mecanismos son analizados en la sección sobre propuestas de política pública.

2.3 Definición de criterios e indicadores para un estudio de brechas nacional basado en demanda.

La aproximación utilizada para la estimación de brechas presentada previamente está basada en la comparación de la situación actual con comparadores nacionales e internacionales. Esta metodología fue la base del estudio

de brechas de especialidades encargado por el Ministerio de Salud chileno al Banco Mundial, donde se utilizó como comparador principal la realidad española (Subsecretaría de Redes Asistenciales, 2010). En ese estudio, sin embargo, se excluyó la especialidad de Medicina Familiar, que paradójicamente es la base actual del sistema de salud español.

La segunda estrategia propuesta por el estudio del Banco Mundial es la determinación de estándares locales basados en demanda. Esta aproximación permite complementar la comparación con estándares nacionales e internacionales y obtener una estimación más precisa de la brecha. La integración de ambas metodologías permite obtener un rango de brechas que facilitan la política pública de formación de especialistas. El análisis realizado por el equipo de investigadores de este estudio junto con la discusión de los expertos del Ministerio de Salud a cargo del estudio de brechas, ha permitido proponer algunos criterios para avanzar en un estudio nacional basado en la demanda. Se presentan tres criterios esenciales:

- **Ámbitos de incumbencia y competencias.** Se refiere a las áreas de trabajo de la especialidad y a los conocimientos y habilidades requeridos para trabajar en ellas. Este estudio ha permitido avanzar en esta línea y se ha observado una gran convergencia en las áreas de incumbencia entre los expertos nacionales y alta correlación con lo publicado en experiencias internacionales. En un futuro estudio debiera considerarse la perspectiva de otros especialistas hacia la Medicina Familiar y también la de los usuarios de la APS.
- **Selección de condiciones trazadoras.** Los ámbitos de incumbencia están expresados por una serie de condiciones específicas de trabajo de la especialidad que “trazan” o dirigen el desarrollo de la misma. Existió amplio consenso en los investigadores del proyecto y el panel de expertos en que las condiciones AUGE otorgan un marco esencial de trabajo para los médicos familiares en APS, en donde pueden explotar sus competencias y contribuir a articular el sistema.
- **Estimación de prestaciones asociadas.** Este punto requiere un trabajo detallado de revisar y acordar las actividades asociadas a las condiciones trazadoras, su intensidad y sus límites con otras especialidades. Un aspecto distintivo de la Medicina Familiar que aparece claramente en este punto es la interacción de estos especialistas con otras profesiones vinculadas a salud como enfermería, psicología, trabajo social, kinesiología, etc., que deben considerarse al analizar las prestaciones incluidas.

El Ministerio de Salud está avanzando en la definición de brechas de especialidades basadas en la demanda con los tres criterios establecidos previamente, y ha manifestado su interés en realizar un trabajo conjunto en esta línea. Este pareciera ser un siguiente paso posible de desarrollar en este proyecto.

3. Propuestas de políticas públicas

Un aspecto de la reforma que no ha sido abordado adecuadamente es la necesidad de fortalecer la formación de profesionales de salud, estableciendo sinergia entre la política de recursos humanos y la transformación sectorial del modelo de salud hacia un modelo anticipatorio al daño.

Las propuestas de política pública para el cierre de la brecha estimada de especialistas en Medicina Familiar, están relacionadas con la formación y certificación de especialistas, y la retención de estos profesionales en la atención primaria pública.

El análisis de los problemas observados así como las alternativas propuestas, considerarán opciones desde la rectoría, regulación e incentivos adecuados para que los diversos actores involucrados sintonicen con las propuestas planteadas (Erazo, 2011).

3.1 Formación y certificación de especialistas

La normativa vigente ofrece la oportunidad de formar especialistas médicos a través de dos vías principales: la formación en programas de postítulo universitarios acreditados y la certificación como especialista emitida por las entidades certificadoras definidas en virtud de la ley.

3.1.1 Formación universitaria

Actualmente existen 6 universidades que dictan 7 programas de especialización en Medicina Familiar. La disponibilidad de vacantes varía entre 20 y 30 al año. La principal fuente de financiamiento de formación universitaria de especialización es el Estado, a través de diversos programas dependientes de la División de Gestión de las Personas del Ministerio de Salud.

Los programas vigentes para el financiamiento de la formación de especialistas en Medicina Familiar son los siguientes:

- Programa de formación de especialistas dirigido a profesionales funcionarios EDF del artículo 8 de la Ley N° 19.664 (Médicos Generales de Zona). Estos profesionales acceden a los programas a través de un concurso nacional, después de haber permanecido en la etapa de destinación por un determinado tiempo. Al término de su formación no tienen obligación de retorno a sus servicios de salud de origen, e incluso se pueden alejar del sector público de salud. Estos profesionales muestran en general muy poco interés por acceder a la formación en Medicina Familiar.

TABLA 8 | Brechas de Médicos Familiares. Chile versus comparadores nacionales e internacionales

	Chile	Chile vs estándar específico			
		Ancora UC	Chile recomendación expertos	Reino Unido	EE.UU.
Brecha MF (JCE)					
Escenario Basal					
3% JCE en APS actual son MF					
Meta:					
100% médicos APS son MF	2.241	3.238	3.605	7.035	9.729
50% médicos APS son MF	1.086	1.584	1.768	3.483	4.830
Escenario Optimista					
100% de MF actuales trabajan en APS jornada completa	685	1.184	1.367	3.082	4.429
Meta: 50% MF en el sistema					
Formación MF, años para el cierre de la brecha					
Escenario Basal					
Tasa formación actual 23 MF/año	47	69	59	134	193
3% MF en el sistema actual					
Meta: 50% MF en el sistema					
Escenario Optimista					
Tasa formación 100 MF/año	10	14	17	34	48
5% MF en el sistema actual					
Meta: 50% MF en el sistema					

JCE: Jornadas completas equivalentes; MF: Médicos Familiares; APS: Atención Primaria de Salud.

Supuestos:

Escenario Basal: 3% JCE en APS actual corresponden a MF.

Escenario Optimista: 5% JCE en APS actual corresponden a MF.

Total MF formados a 2010: 470.

Fuente: Bass, C., Colegio Médico Capítulo Atención Primaria, 2010.

- Formación de especialistas para profesionales con desempeño en la APS (3 años): programa iniciado el 2007, destinado principalmente a los médicos contratados por la Ley N° 19.378, que tengan contrato vigente con alguna municipalidad del país y con un desempeño previo no inferior a tres años a la fecha de ingreso al Programa de Especialización, en uno o más establecimientos de salud municipal.

Este concurso constituye la principal fuente de financiamiento de programas de especialización en Medicina Familiar. Hasta 2010 los cupos de especialización consideraban un amplio rango de programas; a partir de 2011, este concurso focalizó la postulación en aquellas especialidades con mayor factibilidad de contribuir a fortalecer la APS.

El principal problema de este concurso es la falta de interés de estos profesionales en programas de Medicina Familiar, dada la escasa motivación e incentivos para permanecer en la atención primaria, la mayoría de los postulantes prefiere especialidades cuyo desempeño esté fuera de ese sector, por lo que es frecuente que las vacantes ofrecidas no sean asignadas en su totalidad.

En marzo de 2011 se realizó un primer concurso nacional para acceder a programas de Medicina Familiar, orientado a profesionales con sólo un año de desempeño en la APS. A este concurso nacional postularon sólo 11 profesionales, y se adjudicaron 2 cupos de formación. El problema habría sido la escasa difusión del concurso entre los médicos que trabajan en la atención primaria.

- Programa de Formación de Especialistas en la Atención Primaria (6 años): programa iniciado el año 2008 para las especialidades de Medicina Interna, Pediatría, Ginecología y Obstetricia y Psiquiatría. Se caracteriza por combinar trabajo en APS y estudio en periodos alternados de 6 meses. Cuenta con importantes incentivos económicos tanto para los médicos, las universidades como las comunas que contratan a los médicos en formación. Es la única vía de formación de especialistas financiada por el Estado que ofrece acceso a médicos recién egresados. En 2011 ofreció 128 cupos, incluyendo Neurología Adultos. Sin embargo, la oferta de cupos de Medicina Familiar ha sido escasa y no ha tenido una convocatoria significativa de postulantes.
- Programas universitarios financiados y autofinanciados: la capacidad de formación por esta vía de financiamiento es escasa.

Las propuestas para fortalecer la formación universitaria de especialistas en Medicina Familiar son las siguientes:

- Facilitar el acceso a médicos recién egresados a formación en Medicina Familiar: esta parece ser la estrategia más importante, considerando que los médicos recién egresados son los que demuestran mayor interés y vocación por esta especialidad; sin embargo, actualmente sus posibilidades de acceso son prácticamente nulas.
- Aumentar las vacantes financiadas en los programas existentes: los programas universitarios tienen capacidad de formación actualmente subutilizada. Un aumento de las vacantes financiadas debe acompañarse, sin embargo, de otras estrategias que hagan atractiva la formación e incentiven la retención de los profesionales formados en APS, para no

perpetuar la experiencia del concurso para médicos con desempeño en APS cuyos postulantes demuestran interés limitado en estos programas.

- Incentivar a las universidades para desarrollar programas de Medicina Familiar.
- Estimular otras vías de formación: se encuentra actualmente en fase de propuesta el diseño, en conjunto con las universidades, de programas incrementales de formación y capacitación para los médicos de atención primaria que conduzcan, al cabo de un tiempo determinado, a la certificación de la especialidad. Esta aparece como una vía útil y legítima de formación, pero se debe ser cuidadoso en cautelar los criterios de calidad de la formación.

3.1.2 Certificación de especialistas

La Intendencia de Prestadores de la Superintendencia de Salud, con sus nuevas funciones reguladoras y de acreditación de especialidades médicas establecidas en la Reforma de Salud, ha iniciado hace más de 2 años un proceso de certificación de especialidades (Ministerio de Salud, 2007a). Se ha establecido un cronograma con normas de carácter transitorio y permanente (Ministerio de Salud, 2009a). Se incorpora en el proceso la certificación por los propios Servicios de Salud de aquellos profesionales médicos que han realizado estadias de perfeccionamiento en los hospitales y sus redes integradas al Servicio de Salud. Además, se ha iniciado un proceso de validación de los profesionales que han sido inscritos y certificados por FONASA en la Modalidad Libre Elección (MLE) por un periodo predeterminado de años, en especialidades básicas como Pediatría y Medicina Interna, entre otras. Para ello, se dispone de Criterios de Certificación para especialistas en Medicina Familiar, definidos recientemente, con posterioridad al término del proceso de constancia de desempeño (Ministerio de Salud, 2009b) y definición de las condiciones que debe presentar un área de trabajo (prestaciones, infraestructura y equipamiento) para considerar que se entregan servicios de especialidad, las que han sido recientemente definidas para Medicina Familiar (Subsecretaría de Redes Asistenciales, 2011). De esta forma se logra generar una transición en el proceso de acreditación de especialidades, que deberá ser sustituida una vez que se legisle con una Ley de Especialidades en Chile, hasta ahora inexistente.

Para incentivar la certificación de médicos que se desempeñan en atención primaria como especialistas en Medicina Familiar, se requiere activar un proceso que recientemente ha completado la definición de sus criterios y parámetros regulatorios y promover oportunidades de formación en áreas complementarias a fin de que los postulantes adquieran las competencias necesarias para la certificación. En esta línea se debe ser especialmente cuidadoso en la cautela de la calidad de la formación y la verificación de las competencias adquiridas.

3.2 Retención e incentivos a la permanencia en atención primaria

Las políticas de retención e incentivos son un tema altamente relevante, dado que si no se modifican estos aspectos es muy probable que la presencia de médicos familiares en la atención primaria no mejore, a pesar del aumento de la formación y certificación. Dado que este es un tema significativo tanto para el sector público como privado, se presentarán las propuestas diferenciadas para cada uno de estos ámbitos.

3.2.1 Subsector público

La Medicina Familiar es reconocida por el Estado como especialidad (Ministerio de Salud, 2007a), pero no lo es su desempeño en el sistema público. En efecto, la carrera funcionaria de los médicos que trabajan en atención primaria está regulada por el Estatuto de Atención Primaria Municipal (Ley N° 19.378), que no contempla explícitamente reconocimientos ni incentivos a la especialización de los médicos, ni identificación del desempeño diferencial de los médicos familiares como especialistas en su área de incumbencia. Además, ofrece escasas oportunidades de desarrollo profesional.

Por otra parte, no existen incentivos claros ni reconocimiento a los centros de salud familiar en tanto instituciones con características estructurales y funcionales orientadas al desarrollo de un modelo de atención integral, que debe ofrecer las condiciones para el ejercicio de las competencias diferenciadoras del especialista en Medicina Familiar.

La mejoría de las condiciones laborales y las oportunidades de desarrollo y formación continua han sido demandas recurrentes por parte del sector.

Las propuestas de este estudio, en este aspecto están en dos ámbitos:

- Modificaciones legales que reconozcan las competencias diferenciadoras y otorguen condiciones y oportunidades de formación a los médicos de atención primaria, similares a las de aquellos que trabajan en los hospitales y servicios de salud. Esto puede resultar de una modificación a la Ley N° 19.378 o de la contratación de los médicos de atención primaria por los servicios de salud a través de la Ley N° 19.664, también conocida como Ley Médica, esta última ha sido la propuesta de las agrupaciones gremiales de estos profesionales para subsanar esta situación.
- Desarrollo y fortalecimiento de los sistemas de atención primaria que permitan el desempeño del médico familiar en todos sus ámbitos de incumbencia. Este aspecto es muy relevante al considerar la importancia del contexto para el ejercicio adecuado de las competencias. El rol del médico familiar requiere condiciones estructurales y funcionales para su desempeño integral. Siendo estas condiciones determinantes de la actualización de las competencias, al estar ausentes, el ejercicio del médico familiar se desdibuja y se confunde con el de un profesional generalista, este es uno de los principales

factores que inciden en la falta de interés por la especialidad en los médicos con experiencia en atención primaria.

La implementación de estos cambios es responsabilidad de múltiples actores: el Ministerio de Salud, las municipalidades, las universidades, las sociedades científicas y asociaciones gremiales, entre otras.

3.2.2 Subsector privado

La situación actual de la Medicina Familiar en el sector privado muestra una gran variabilidad, tanto en aspectos formales (sistemas de contratación y pago) como funcionales (rol, ámbitos de desempeño). En general, en el sector privado no existe un modelo de atención, la articulación entre los niveles y prestadores es más bien débil y los médicos familiares no tienen asignado un rol específico dentro de los sistemas de atención.

La presencia y crecimiento de la demanda de patologías cubiertas por el Régimen de Garantías Explícitas, ofrece una oportunidad para el desempeño de los médicos de familia tanto en sus ámbitos clínicos (manejo clínico de las patologías), como no clínicos (articulación de la red, evaluación familiar, trabajo en equipo, etc.). Estos problemas de salud ofrecen una oportunidad para el reconocimiento de la especialidad y la incorporación de un modelo de atención, que incluya aspectos como el trabajo en equipo, la continuidad del cuidado, la gestión clínica y administrativa dirigida a la articulación del sistema. Factores todos que pueden contribuir a la mejoría de la situación de salud y fidelización de los usuarios con su sistema de salud.

Para que ello ocurra, se debe estudiar un modelo de pago vinculado a las funciones incentivadas: pago por “cartera de pacientes”, “población GES-APS”, etc., y promover la instalación de un modelo de atención con las características mencionadas. La implementación de estas propuestas es responsabilidad de los actores relacionados al sistema de salud privado, especialmente prestadores y aseguradores.

Conclusiones

Chile ha experimentado importantes avances en salud en las últimas décadas. Las nuevas demandas en salud de la población y los nuevos mecanismos reguladores han puesto un mayor énfasis en la necesidad de generar un sistema más articulado, que reduzca las inequidades en salud y garantice la calidad de las prestaciones a costos razonables. Los sistemas de salud basados en una atención primaria fuerte cumplen mejor estos objetivos que los basados en atención de especialistas o médicos generales no entrenados en APS. Chile posee un sistema de salud fragmentado con muy escaso recurso humano médico entrenado específicamente en APS. Esta situación limita que se alcancen los beneficios demostrados de acceso, calidad, satisfacción y control de gasto

de países con menores inequidades y altos indicadores de salud poblacional con sistemas basados en APS.

El desafío determinado por la magnitud de la brecha de especialistas en Medicina Familiar, en cualquiera de los escenarios propuestos en este estudio, es imposible de abordar sin un impulso decidido a la formación de especialistas, usando para ello todas las vías existentes en el marco legal vigente. En este sentido, se torna imprescindible iniciar un proceso similar al que la política de certificación ha implantado para otras especialidades, en el marco de las atribuciones que la reforma otorga a la Superintendencia de Salud en tanto ente regulador.

Se debe priorizar una estrategia que, junto con avanzar en cerrar las brechas de especialistas, se oriente a elaborar e implementar una política sectorial con el propósito de validar un perfil de especialista en Medicina Familiar y Comunitaria. De no generar las condiciones para ello, se puede dificultar la concreción de los principios y objetivos explicitados en el propio diseño de la reforma. El incremento insospechado de la subespecialización puede terminar por desviar finalmente la atención de las prioridades sanitarias.

Así también muchas veces la “controversia de médicos de familia o médicos especialistas”, como opción de priorización sectorial en recursos humanos, ha generado cierta inercia en las decisiones de política pública. La consideración de las brechas de especialidades reconocidas e identificadas por regiones y a nivel de país así lo demuestra.

Una de las lecciones aprendidas de la reforma de salud es la necesidad de integrar, en los procesos de transformación sectorial, tanto los aspectos de financiamiento y provisión como los de rectoría y regulación. Para ello, en estos procesos de reformas sustantivas es fundamental incorporar de manera transversal una política de recursos humanos en sintonía con los objetivos trazados, en especial en lo referente al modelo de atención de salud. Es imprescindible, por lo tanto, materializar en forma adecuada los incentivos a la formación de profesionales y su inserción laboral.

El desarrollo del recurso médico para la atención primaria requiere establecer su propia sinergia y vínculo con los procesos de acreditación de especialidades, tal como hasta ahora se ha venido desarrollando en las especialidades básicas a partir de la agenda de acreditación que conduce la Superintendencia de Salud. Reconociendo que una gran proporción de médicos que no tienen formación de especialistas en APS trabajan en los centros de salud a nivel primario, debería ser un objetivo de las políticas de desarrollo de recursos humanos en salud del Estado otorgarles oportunidades para que en el proceso de certificación de especialidades puedan optar a la especialización en Medicina Familiar. Para ello se requiere reconocer el tiempo y calidad

de su ejercicio profesional, así como generar condiciones para la adquisición de las competencias adicionales que requiere la certificación de especialista de acuerdo a los requisitos establecidos por la Superintendencia de Salud. Este proceso de formación podría realizarse con el apoyo de los centros universitarios formadores de especialistas en Medicina Familiar, quienes han demostrado un alto nivel de compromiso con el desarrollo de la atención primaria nacional.

Por otra parte, estos esfuerzos serán infructuosos si no se acompañan de una adecuada política de desarrollo e incentivos a la permanencia de estos especialistas en la atención primaria. Estos incentivos deben ir en la línea de entregar oportunidades de ejercicio de la especialidad en todos sus ámbitos de incumbencia, tanto clínicos como no clínicos, dando especial relevancia a las variables contextuales como determinantes del desempeño (modelo de atención, trabajo en equipo, etc.), reconocimiento económico de la especialidad, desarrollo de carrera en la atención primaria y oportunidades de formación continua, entre otros.

Este estudio ha permitido avanzar en un ámbito clave del desarrollo de un sistema de salud, como es la definición y aplicación de una política de recursos humanos con metas claras, realistas y asociadas a impactos específicos. La propuesta ha presentado evidencia sobre los beneficios de un sistema de salud basado en una atención primaria fuerte, con una alta proporción de médicos especialistas en Medicina Familiar. Los resultados de la investigación arrojan un importante nivel de consenso en un grupo significativo de expertos sobre los ámbitos de incumbencia de los médicos familiares en Chile. Estos ámbitos coinciden, además, con los definidos en diversos países con importante desarrollo de la APS y se alinean fuertemente con las prioridades planteadas en la Reforma de Salud chilena.

Frente a la situación descrita aparecen señales que apuntan a la necesidad de desarrollo de la especialidad y que se han expresado consistentemente en este estudio. Por una parte, un incremento en la articulación del sistema de salud fuertemente marcado por la reforma que impulsa garantías explícitas de un conjunto diverso de prestaciones que incentivan la presencia de médicos articuladores de las acciones clínicas. Por otra parte, los seguros privados de salud han experimentado fuertes presiones por contener el costo de las prestaciones y una alta competitividad, que los estimula a fidelizar a su población usuaria. Ambos factores incentivan la presencia de médicos familiares en el sistema. Sin lugar a dudas, FONASA debe jugar un rol como seguro público y regulador de oferta, particularmente en la interfase público-privada como es la Modalidad de Libre Elección.

El estudio presenta mecanismos legales y normativos vigentes que pueden utilizarse para cubrir la brecha actual de médicos familiares. En este proceso

de cierre de brecha, el sistema completo puede beneficiarse al impulsar sistemas de certificación que permitan asegurar la calidad de los profesionales. La cobertura de la brecha implica una definición clara del sistema de salud, respecto a que los médicos familiares son los especialistas médicos prioritarios para la atención primaria. Este proyecto aporta información significativa sobre los fundamentos de esta definición, brecha existente y posibles mecanismos de cierre de la brecha.

Bibliografía

- Accreditation Council for Graduate Medical Education. Chicago: ACGME;** c2000-2009. Outcome Project. Disponible en: <http://www.acgme.org/outcome/> [Accesado el 15 de mayo de 2011].
- APICE Chile,** 2010. Agencia Acreditadora de programas y centros formadores de especialistas médicos. *Requisitos Específicos para un programa de formación de especialista en Medicina Familiar.* Chile. Disponible en: http://www.apicechile.cl/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=10 [Accesado el 25 de abril de 2011].
- Barber, P., González, B.,** 2008. *Oferta y necesidad de especialistas médicos en España (2008-2025).* Universidad de La Palmas de Gran Canaria. Ministerio de Sanidad y Consumo, Gobierno de España. Disponible en: http://www.msps.es/profesionales/formacion/docs/necesidadesEspecialistas2008_2025.pdf [Accesado el 17 de marzo de 2011].
- Comisión Nacional de la Especialidad de Medicina Familiar y Comunitaria,** 2002. *Programa de la especialidad de Medicina Familiar y Comunitaria.* Consejo Nacional de Especialidades Médicas. Ministerio de Sanidad y Consumo. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. España.
- Conferencia Iberoamericana de Medicina Familiar,** 2005. Compromiso de Santiago de Chile. *En Segunda Cumbre Iberoamericana de Medicina Familiar* [En línea]. Santiago de Chile. Disponible en: http://www.medicinafamiliar.cl/medfam/CUMBRE/Dosier_II_Cumbre_IBA-deMFStgoChile.doc [Accesado el 15 de abril de 2011].
- Conferencia OMS-WONCA,** 1994. *Haciendo el ejercicio médico y la formación médica más adecuados a las necesidades de la población. La contribución del médico de familia.* Barcelona: semFyC. Disponible en: http://www.pacap.net/es/publicaciones/pdf/comunidad/1/documentos_haciendo_el_ejercicio.pdf [Accesado el 20 de mayo de 2011].
- Consorcio Universitario de Salud y Medicina Familiar,** 2004. Consorcio universitario de salud y Medicina Familiar. [En línea]. Santiago. Disponible en: <http://www.medfamiliar.cl/index2.php> [Accesado el 30 de septiembre de 2011].
- Epstein, R.M. y Hundert, E.M.,** 2002. Defining and Assessing Professional Competence. *JAMA* 287(2), 226-235.

- Erazo, A.**, 2011. *La protección social en Chile. El Plan AUGE: avances y desafíos*. Serie Financiamiento del Desarrollo N° 238. Unidad de Estudios del Desarrollo. División de Desarrollo Económico. CEPAL. Santiago de Chile.
- Facultad de Medicina, UNAM**, 2009. *Plan único de especializaciones en Medicina Familiar*. División de Estudios de Postgrado e Investigación. Subdivisión de Especializaciones Médicas, México, DF. Disponible en: <http://www.facmed.unam.mx/deptos/familiar/invest/medfamiliar.pdf> [Accesado el 30 de abril de 2011].
- Foss, N.J. y Knudsen, C.** 1996. *Towards a Competence Theory of the Firm*. Eds. Londres, Routledge.
- Gulliford, M.**, 2002. Availability of primary care doctors and population health in England: is there an association?" *J. Public Health Med* 24(4), 252-254.
- Kravet, S., Shore, A., Miller R., Green, G., Kolodner, K. y S. Wright**, (2008) "Health care utilization and the proportion of primary care physicians. *Am J. Med* 121(2), 142-148.
- Macinko, J., Starfield, B. y Shi, L.**, 2003. The contribution of primary care systems to health outcomes within Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) countries, 1970-1998. *Health Serv Res.* 38(3), 831-865.
- Macinko, J., Starfield, B. y Shi, L.**, 2007. Quantifying the Health Benefits of Primary Care Physician Supply in the United States. *Int J Health Serv* 37(1), 111-126.
- Mercado, R.**, 2010. *Caracterización y análisis del perfil de derivaciones de un centro de salud familiar al nivel secundario*. Proyecto de investigación para optar al título de especialista en Medicina Familiar. Chile, Departamento de Medicina Familiar, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Ministerio de Salud**, 2005. *Modelo de Atención Integral en Salud*. Santiago de Chile. Subsecretaría de Redes Asistenciales, División de Gestión de la Red Asistencial. Ministerio de Salud.
- Ministerio de Salud**, 2007a. *Reglamento de certificación de las especialidades y subespecialidades de los prestadores individuales de salud y las entidades que la otorgan*. Decreto Supremo N° 57. Santiago de Chile. Disponible en: http://www.supersalud.gob.cl/normativa/571/articles-4799_recurso_1.pdf [Accesado el 25 de agosto de 2011].
- Ministerio de Salud**, 2007b. *Reglamento sobre los Registros relativos a los Prestadores Individuales de Salud*. Decreto Supremo N° 16. Subsecretaría de Redes Asistenciales, Santiago de Chile. Disponible en: http://www.supersalud.gob.cl/normativa/571/articles-5057_recurso_1.pdf [Accesado el 15 de agosto de 2011]
- Ministerio de Salud**, 2009a. *Imparte instrucciones para la emisión de constancia de desempeño laboral en una especialidad o subespecialidad por los Directores de los Servicios de Salud*. Circular N° 15/05. Subsecretaría de Redes

- Asistenciales, Santiago de Chile. Disponible en: http://www.supersalud.gob.cl/normativa/571/articles-5091_recurso_1.pdf [Accesado el 18 de agosto de 2011]
- Ministerio de Salud**, (2009b). *Complementa Circular N°15/05 del 29 de enero de 2009 sobre constancia de desempeño laboral en una especialidad o sub-especialidad por los Directores de los Servicios de Salud*. Circular N° 15/08. Subsecretaría de Redes Asistenciales, Santiago de Chile. Disponible en: http://www.supersalud.gob.cl/normativa/571/articles-7195_recurso_1.pdf [Accesado el 18 de agosto de 2011].
- Ministerio de Salud, Ministerio de Hacienda**, 2007. *Aprueba Garantías Explícitas en Salud del Régimen General de Garantías*. Decreto N° 44. Santiago de Chile. Disponible en http://www.supersalud.gob.cl/normativa/571/articles-3174_recurso_1.pdf [Accesado el 16 de agosto 2011].
- Montero, J., Téllez, A., y Herrera, C.**, 2010. *Reforma Sanitaria chilena y la atención primaria de salud. Algunos aspectos críticos*. Temas de Agenda Pública, Año 5, Número 38, septiembre de 2010, Pontificia Universidad Católica de Chile, Centro de Políticas Públicas. Santiago, Chile.
- Olesen, F., Dickinson, J., y Hjortdahl, P.** 2000. General Practice—Time for a New Definition *BMJ* 320(7231), 354-357.
- Organización Mundial de la Salud**, 2008. *Informe sobre la salud en el mundo: la atención primaria de salud, más necesaria que nunca*. Ginebra, Organización Mundial de la Salud.
- Organización Panamericana de la Salud**, 2007. *Renovación de la atención primaria de salud en las Américas: Documento de posición de la Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS)*. Washington D.C., Organización Panamericana de la Salud.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico**, 2009. *Panorama de la salud 2007. Los indicadores de la OCDE*. Agencia de Calidad del Sistema Nacional de Salud, Ministerio de Sanidad y Política Social, España, por la edición española. Publicado por acuerdo con la OCDE, París.
- Patterson, F., Ferguson, E., Lane, P., Farrell, K., Martlew, J., y Wells, A.**, 2000. A Competency Model for General Practice: Implications for Selection, Training, and Development. *Br J Gen Pract* 50(452), 188-193.
- Peñaloza, B., Leisewitz, T., Bastías, G., Zárate, V., Depaux, R., Villarroel, L. y Montero, J.**, 2010. Metodología para la evaluación de la relación costo-efectividad en centros de atención primaria de Chile. *Rev Panam Salud Pública* 28(5), 376-387.
- Pucheu, J.A.**, 2002. Algunas precisiones sobre la idea de competencia y sus componentes *Revista Chilena de Psicología*. 23, pp. 36-43.
- Pucheu, J.A.**, 2005. La importancia de los determinantes colectivos del desempeño en la evaluación de competencias. *Revista de Psicología de la Universidad de Chile* 14(2), 177-188.

- Roberfroid, D., Leonard, C. y Stordeue, S.**, 2009. Physician supply forecast: better than peering in a crystal ball? *Human Resources for Health* Feb 13; 7:10.
- Román, O.**, 2008. Incorporación de médicos especialistas a la atención primaria ¿una paradoja nacional? *Revista Médica Chile* 136(8), 1073-1077.
- Román, O., Acuña, M., y Señoret, M.**, 2006. Disponibilidad de médicos en Chile al año 2004. *Revista Médica Chile* 134(8), 1057-1064.
- Ros Martrat, E.**, 2004. Las competencias profesionales adquiridas en Medicina Familiar y comunitaria. Una mirada desde tutores y residentes. *Educación Médica*. 7, pp. 125-131.
- Shi, L., Macinko, J., Starfield, B., Wulu, J., Regan, J., y Politzer, R.**, 2003. The relationship between primary care, income inequality, and mortality in US States, 1980-1995. *J Am Board Fam Pract* 16(5), 412-422.
- Soto, R.**, 2003. Modelo de Atención Primaria y Perspectivas. Conferencia. Departamento Atención Primaria. División de Gestión de Red de servicios. Ministerio de Salud, 14 de mayo 2003.
- Starfield, B., y Shi, L.**, 2002. Policy relevant determinants of health: an international perspective. *Health Policy*. 60(3), 201-218.
- Starfield, B., Shi, L., y Macinko, J.** 2005. Contribution of primary care to health systems and health. *Milbank Q.* 83(3), 457-502.
- Subsecretaría de Redes Asistenciales**, 2010. *Estudio de brechas de oferta y demanda de médicos especialistas en Chile*. Colaboración Técnica Banco Mundial – Gobierno de Chile. Departamento de Estudios de Recursos Humanos. Santiago, Serie Cuadernos de Redes N° 31. Enero 2010.
- Subsecretaría de Redes Asistenciales**, 2011. *Complementa orientaciones para determinación de áreas de servicio*. Ordinario C32 N° 3017. Santiago de Chile.
- Superintendencia de Salud**, 2011. *Registro Nacional de Prestadores Individuales de Salud*. Disponible en: <http://webhosting.superdesalud.gob.cl/bases/prestadoresindividuales.nsf/WebRegistro?OpenFrameSet> [Accesado el 11 de octubre de 2011].
- Tejada, A.**, 2003. Los modelos actuales de gestión en las organizaciones. Gestión del talento, gestión del conocimiento y gestión por competencias. *Psicología desde el Caribe*, Universidad del Norte. Colombia. 12, julio-diciembre de 2002, pp. 115-133.
- Téllez, A.**, 2006. *Atención primaria: factor clave en la reforma al sistema de salud*. Temas de Agenda Pública, Año 1, Número 2, agosto de 2006. Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile, Vicerrectoría de Comunicaciones y Asuntos Públicos.

The College of Family Physicians of Canada. Working Group on Curriculum Review. Can MEDS-Family Medicine Framework, 2009. Canadá. Disponible en: <http://www.cfpc.ca/uploadedFiles/Education/CanMeds%20FM%20Eng.pdf> [Accesado el 22 abril 2011].

Tokman, M., Marshall, C., y Espinosa, C., 2007. *Un matrimonio difícil: la convivencia entre un seguro público solidario y seguros de salud competitivos.* Santiago de Chile. Serie Financiamiento del Desarrollo N° 199. Unidad de Estudios del Desarrollo. División de Desarrollo Económico. CEPAL.

US Department of Health and Human Services. Health Resources and Services Administration Bureau of Health Professions, 2006. *Physician Supply and Demand: Projections to 2020.* Disponible en: <http://www.achi.net/HCR%20Docs/2011HCRWorkforceResources/Physician%20Supply%20and%20Demand-2020%20kl.pdf> [Accesado el 18 de mayo de 2011].

Diseño de un programa de inducción en Chile para profesores en sus primeros años de ejercicio docente¹

INVESTIGADORES

SOLEDAD ORTÚZAR

Instituto de Sociología UC y CEPPE

CAROLINA FLORES

Instituto de Sociología UC y CEPPE

CAROLINA MILESI

Instituto de Sociología UC y CEPPE

MAGDALENA MÜLLER

Facultad de Educación UC

PAMELA AYALA

Instituto de Sociología UC

Resumen

Este artículo propone implementar un programa de inducción para profesores principiantes. La evidencia internacional indica que los primeros años de ejercicio docente representan un período particularmente desafiante en la carrera: es la primera vez que los profesores asumen el rango completo de responsabilidades que tienen como profesores. Este programa de inducción intenta reducir el desgaste de los profesores principiantes, mejorar su satisfacción laboral, potenciar su desarrollo personal y, en consecuencia, mejorar la calidad de la enseñanza de los profesores y el aprendizaje de los alumnos. Al invertir temprano en la carrera docente, este programa puede tener un efecto positivo a largo plazo tanto en el desempeño como en la generación de una cultura de aprendizaje y apoyo colectivo dentro del establecimiento educacional. La propuesta descrita en este capítulo está basada en la revisión de iniciativas nacionales e internacionales que apoyan de manera sostenida a los profesores principiantes. Esta propuesta adapta los elementos claves

1 Agradecemos la participación y los comentarios de los participantes a los talleres de discusión realizados en el marco de esta propuesta, y los valiosos comentarios de Beatrice Ávalos, Carlos Eugenio Becca e Ingrid Boerr. También agradecemos el financiamiento del Concurso de Políticas Públicas UC 2011 y al equipo de coordinación del Centro de Políticas Públicas UC, en especial a Ignacio Irrarrázaval y Elena Puga. Finalmente, agradecemos la excelente ayuda de investigación brindada por Julián Moraga. Las opiniones y potenciales errores de este estudio son de exclusiva responsabilidad de los autores.

de estas iniciativas a la realidad nacional actual e intenta constituirse en un complemento que potencie otras políticas públicas destinadas al mejoramiento de la calidad docente. El artículo detalla el diseño del programa de inducción propuesto, incluidos (i) los objetivos y beneficiarios que contempla el programa de inducción, (ii) los aspectos institucionales y de gestión necesarios para implementar este programa, (iii) las actividades a realizar por los distintos actores involucrados en este programa, específicamente profesores principiantes, mentores, equipos directivos de los establecimientos y los gestores a nivel nacional y local; (iv) los contenidos que debe cubrir el programa, tanto a nivel de formación de los mentores como en la mentoría propiamente tal, y (v) un plan riguroso y transparente de seguimiento y evaluación de la efectividad del programa. Finalmente, se propone una evaluación de diseño experimental desarrollada durante la etapa piloto del programa.

Antecedentes

1. Contexto de la propuesta

Existe un creciente consenso sobre la importancia del rol de los profesores para lograr una educación de calidad. Recientes investigaciones señalan que los alumnos pueden mejorar o empeorar sus desempeños según la calidad del profesor que se les asigne (Sanders y Rivers, 1996; Villegas-Reimers, 2003; Marcelo, 2009). Por lo tanto, la calidad del profesor y su enseñanza en el aula, son factores fundamentales a la hora de explicar los resultados de los alumnos (OECD, 2004).

La inserción laboral y el ejercicio de los profesores durante los primeros años es clave en su desempeño y experiencia docente en el largo plazo. El Panel de Expertos para una Educación de Calidad (2010) plantea “que la experiencia profesional en los primeros años de enseñanza se considera crucial, tanto para mejorar las tasas de conservación docente al mejorar la eficacia y satisfacción en el trabajo, como para ayudar a nuevos docentes a aplicar el conocimiento teórico adquirido”. En esta línea, el panel propone que “(...) para todos los futuros docentes debe existir un periodo de inducción, (...) éste debe ser la puerta de entrada a la profesión docente (...)”. Este proyecto tiene como objetivo contribuir precisamente a esta área de investigación al producir el diseño, contenido y plan de evaluación de un programa de inducción de profesores principiantes en Chile y el diseño de la evaluación experimental de dicho programa.

La inserción profesional docente marca la experiencia a largo plazo, a través de la socialización del profesor principiante y la incorporación a la cultura escolar (Britton et. al, 2003; Marcelo, 2009). Sin embargo, este período presenta desafíos complejos, ya que se dan una gran cantidad de situaciones que no fueron previstas por la formación inicial y sólo emergen

cuando los profesores principiantes comienzan a trabajar en las escuelas (Ávalos, 2009; Veenman, 1984; Marcelo, 1993; Marti y Huberman, 1993). Un fenómeno constituyente y problemático de la inserción profesional de los profesores es el *shock* de la realidad. Según Simon Veenman (1984) este fenómeno se constituiría en el período de transición desde la formación inicial de pedagogía hasta el inicio como docente en una escuela. Particularmente, el concepto indica el colapso de la concepción ideal sobre la idea de “ser profesor” –desarrollada en la etapa de la formación docente– por causa de un golpe de la realidad de la profesión docente en el día a día de la sala de clases. Las consecuencias de este “*shock* de la realidad” (Veenman, 1984) son determinantes para el desarrollo profesional, pues los profesores tienen que lidiar con el contexto escolar a partir de un aprendizaje de ensayo y error (Marcelo, 2009).

Más allá de la formación inicial recibida, los profesores principiantes enfrentan muchos desafíos ligados al compromiso de enseñar y la necesidad de aprender (Feiman-Memser, 2001). Independiente de la calidad o duración de la formación inicial, el momento de la inserción laboral es la primera vez en que los profesores principiantes asumen el rango completo de responsabilidades que tienen como profesores. Es importante destacar que la aplicación práctica en forma cotidiana de lo aprendido en la formación inicial es un proceso complejo y gradual. Al igual que los profesores más experimentados, los principiantes deben asumir una serie de exigencias, tales como entender las demandas del currículo, los programas propios de la escuela, los recursos disponibles, los procedimientos de evaluación al mismo tiempo que intentan aplicar lo que aprendieron en su formación inicial (Mertz, 2004).

Para superar estos desafíos han surgido, en muchos países, programas de inducción que buscan potenciar la calidad de los profesores principiantes a través de reducir el desgaste de éstos, mejorar su satisfacción laboral, potenciar su desarrollo personal y, en consecuencia, mejorar el desempeño y resultados de sus alumnos (Howe, 2006).

Desde el punto de vista de la política pública nacional, no existe una política específicamente orientada a apoyar a los profesores principiantes. Sin embargo, en los últimos años sí se ha expresado preocupación por este tema. El año 2005 se creó una comisión encargada de elaborar una propuesta de inducción docente, compuesta por especialistas del mundo académico y profesional. En el año 2010, el Panel de Expertos para una Educación de Calidad publicó un documento con propuestas para fortalecer la profesión docente en el sistema escolar chileno. Una de sus propuestas fue la creación de un período de inducción para los futuros docentes (Cf. Panel de Expertos para una Educación de Calidad, 2010:8). A pesar de esta intención, el período de inducción de los profesionales docentes aún no se materializa como política pública.

Esta propuesta se articula con políticas públicas actuales orientadas al mejoramiento de la calidad de la educación. Por una parte, esta propuesta se vincula con el Programa para la Formación Inicial Docente, INICIA, especialmente con la Evaluación Diagnóstica para profesores egresados, ya que si esta evaluación se hace obligatoria y habilitante para el ejercicio profesional sería muy relevante que incluyera una dimensión de desempeño profesional inicial que podría articularse con el programa de inducción propuesto. Por otra parte, se propone que tanto la inducción como las mentorías se incluyan como parte de la carrera docente, ley que se encuentra actualmente en elaboración. Finalmente, la Beca Vocación de Profesor pone como requisito que los becarios trabajen tres años en sectores vulnerables una vez egresados. En este sentido, contar con un programa de inducción es un complemento que potenciaría esta iniciativa, ya que uno de sus objetivos apunta a tener una inserción satisfactoria que favorezca la retención de los profesores en estos contextos vulnerables.

2. Marco conceptual

Esta sección revisa la evidencia empírica sobre el impacto de la inducción de profesores principiantes en la retención y en el mejoramiento de la calidad de la educación y las características de los programas de inducción a nivel internacional y nacional.

2.1 Impactos de programas de inducción en la temprana inserción profesional docente

La evidencia internacional indica que los programas de inducción tienen un efecto positivo en las prácticas docentes, en los logros estudiantiles y en la retención de profesores principiantes. A continuación revisamos la experiencia internacional, la mayoría de esta evidencia proviene de Estados Unidos.

2.1.1 Programas de inducción y sus efectos positivos en las prácticas en el aula

El mejoramiento de las prácticas docentes de los profesores principiantes es un primer beneficio derivado de los programas de inducción. Uno de estos estudios comparó a profesores en dos escuelas distintas, una con y otra sin programa de inducción para profesores principiantes (Evertson y Smith, 2000). Los autores documentan que los profesores principiantes que tuvieron como mentor a un profesor preparado, lograron una mejor organización y gestión de la clase, generando además un mayor compromiso de los estudiantes. Consistente con esta evidencia, Davis y Higdon (2008), y Stanulis y Floden (2009) muestran que el apoyo de mentores externos a las escuelas contribuye a la formación de profesores efectivos, manifestando mejoras de la práctica docente, medidas a partir del instrumento AIMS².

² Este instrumento contempla la atmósfera, los contenidos y la instrucción, la gestión y el compromiso del alumno.

2.1.2 Programas de inducción y sus efectos en los logros estudiantiles

Los programas de inducción también influyen en los logros de los estudiantes asociados a los profesores principiantes. Un estudio llevado a cabo en California (Thompson et al., 2004), bajo el contexto del programa Beginning Teacher Support and Assessment (BTSA), examinó de manera integral la inducción en profesores principiantes que tenían dos características: i) impartían sus clases entre el tercer grado y el quinto grado, y ii) tenían hasta 3 años de experiencia. En la investigación se compararon dos grupos distintos de profesores principiantes, uno con alto compromiso y otro con bajo compromiso con el programa de inducción BTSA. Entre todos los efectos analizados por el estudio, se documentó que los alumnos de profesores principiantes comprometidos con el programa tuvieron un mejor rendimiento escolar que los alumnos de profesores principiantes no comprometidos. Otro estudio desarrollado en Nueva York (Rockoff, 2008) examinó los efectos de un programa inducción comprensivo y uno de los resultados más interesantes es que los profesores principiantes que recibieron más horas de mentorías tuvieron estudiantes con mayores logros estudiantiles en matemáticas y lectura, que los profesores con menos horas de mentorías.

2.1.3 Programas de inducción y sus efectos en la retención de profesores principiantes

Según los estudios revisados (Ingersoll y Kralik, 2004; Kapadia et al., 2007; Cohen y Fuller, 2006 citados en Smith e Ingersoll, 2011; Moir et al., 2009), los profesores principiantes beneficiados por programas de inducción exhiben una mayor satisfacción laboral, tienen un mayor compromiso con los quehaceres de su profesión y son más propensos a continuar ejerciendo como profesores. Respecto a este efecto en particular cabe destacar que los programas de inducción en Estados Unidos tienen como uno de sus objetivos principales la retención de profesores, a diferencia de Chile en que este problema parece ser menor³.

Un estudio desarrollado en el distrito de Chicago (Kapadia et al., 2007) documentó que profesores que recibieron una inducción intensa mostraron un alto compromiso y voluntad para seguir con su profesión. La capacidad de los distritos para retener a los profesores principiantes es muy relevante en Estados Unidos dadas las altas tasas de deserción, particularmente en el caso de profesores que trabajan en contextos más vulnerables, distritos urbanos con un alto porcentaje de estudiantes de minorías raciales y/o bajos ingresos. Por ejemplo, en el período entre los años académicos 2002-2003 y 2006-2007, la mitad de los profesores de los establecimientos públicos de Chicago dejó de ejercer en su establecimiento después de cuatro años de

³ En Chile, no hay estudios sistemáticos respecto de la evolución de la retención de profesores, especialmente en contextos vulnerables. Sin embargo, datos brutos permiten suponer que este problema es menor que en EEUU.

haber ingresado a ese establecimiento. Esta cifra aumenta a dos tercios para los profesores principiantes (Allensworth et al., 2009).

En un estudio desarrollado en el estado de Texas, se evaluó el programa Texas Beginning Educator Support System (TxBESS) para los años 1999-2000 y 2002-2003. Se compararon dos grupos: un grupo conformado por los profesores principiantes que recibieron el programa de inducción (15% del total de profesores del estado de Texas), y los profesores que no recibieron el programa. Los resultados señalaron que los profesores que participaron en el programa fueron retenidos en un mayor porcentaje en los primeros tres años, en comparación a los profesores del estado que no recibieron el programa. Siguiendo la misma tendencia, en un distrito del estado de California se implementó, en el año 2003, un programa de inducción comprehensivo para profesores principiantes en dos escuelas. Antes de la implementación del programa, las escuelas tenían un 75% de rotación de profesores. Al final del año escolar 2005-2006, esas escuelas lograron retener un 87% de sus profesores principiantes a través de un programa de inducción diseñado por el New Teacher Center (NTC). A raíz de estos resultados, el año 2006-2007 se implementó el programa en todas las escuelas del distrito, logrando una retención de profesores principiantes aproximadamente del 80%.

2.1.4 Estudio experimental sobre el efecto de los programas de inducción

Uno de los más importantes estudios en términos de medición de impacto de un programa de inducción fue el realizado por el Departamento de Educación de Estados Unidos y Mathematica Policy Research. Este estudio de diseño experimental comparó dos grupos seleccionados aleatoriamente: el primer grupo lo conformaba aquel grupo de profesores que recibieron efectivamente una inducción comprehensiva, y el segundo grupo fue conformado por profesores que recibían el apoyo estándar del distrito a profesores principiantes. El estudio comenzó el año 2005-2006 e incluyó a 1.009 profesores principiantes recién egresados de la carrera de pedagogía, que ejercían en 418 escuelas públicas de bajos ingresos en 17 distintos distritos urbanos de Estados Unidos. La duración del estudio fue de 3 años y se midió el impacto en cada año. Para el primer año, los resultados indicaron que no existían diferencias estadísticamente significativas entre el grupo de tratamiento y de control en términos de las prácticas en el aula de clases, la retención y el logro de los estudiantes en pruebas estandarizadas. Una de las consideraciones más importantes para interpretar este estudio es que las diferencias entre el grupo de control y el grupo experimental eran mínimas, dado que el programa de inducción estándar de los distritos incluía distintos tipos de apoyo a los profesores principiantes. Por ejemplo, el 94% de los profesores en el grupo de tratamiento contaban con el apoyo un mentor, pero también el 83% de los profesores en el grupo de control tenían un mentor. Del mismo modo, la cantidad de tiempo que los profesores principiantes interactuaban

con el mentor era 95 minutos a la semana para los profesores en el grupo de tratamiento y 74 minutos a la semana en el grupo de control. Sin embargo, en el tercer año del estudio se halló una diferencia significativa entre el grupo de control y tratamiento, en términos del rendimiento de los alumnos de profesores principiantes (Glazerman et al., 2010). Específicamente, el programa de inducción mejoró el rendimiento de los alumnos en matemáticas (0.20 desviaciones estándares) y en lenguaje (0.11 desviaciones estándares). Los impactos generados son equivalentes a mover el promedio del estudiante desde el percentil 50 en 4 puntos percentiles en lenguaje y 8 puntos percentiles en matemáticas (Glazerman et al., 2010: 8; Ingersoll y Strong, 2011: 221-222). Por lo tanto, es posible afirmar que “después de dos años de recibir inducción, la efectividad de los profesores aumenta significativamente” (Ingersoll y Strong, 2011: 222).

2.2 Revisión de la experiencia internacional en programas de inducción

El impacto positivo de los programas de inducción revisado en la sección anterior plantea dos preguntas relevantes para esta propuesta: ¿cómo debería ser un buen programa de inducción y cuál es el contexto general de esos programas? En la experiencia internacional existe una gran diversidad de programas de inducción. En esta sección se revisarán los elementos claves de aquellas iniciativas planificadas y sistemáticas que apoyan de manera sostenida a los profesores principiantes. Estos principios son los que informan el diseño de esta propuesta.

2.2.1 ¿En qué consiste un programa de inducción de calidad?

De acuerdo a los antecedentes recogidos por Smith e Ingersoll (2004) los buenos programas de inducción se caracterizan por: i) apoyo de un mentor y comunicación con el director de la escuela, ii) liberación de horas para profesores principiantes y mentores, iii) los mentores deben impartir la misma disciplina que el profesor principiante, iv) los profesores principiantes deben participar en una red externa de profesores, de manera que existan recursos externos que les permita mejorar su formación y reducir su carga docente. En este sentido, la mentoría es uno de los componentes más recurrentes en los programas de inducción a nivel internacional. Según Anderson y Shannon (1988), los mentores son principalmente profesores que han pasado por un proceso formativo que les permite enseñar, alentar y aconsejar a los profesores principiantes, promoviendo el desarrollo profesional y una adecuada inserción en la escuela. Además, muchos investigadores han señalado que un buen programa de inducción debe seleccionar rigurosamente a sus mentores y prepararlos para trabajar integralmente con los profesores principiantes (Borko, 1986; Marcelo, 2008; Moir et al., 2009). Dentro de la preparación de mentores se ha documentado que los contenidos son parte importante de los programas de inducción y es necesario abordar la gestión de clases, la

enseñanza, el manejo del tiempo, la carga de trabajo, el manejo de estrés y la relación con los alumnos, padres, profesores y directivos (Britton et al., 2003: 136; Arends y Rigazio Digilio, 2000).

2.2.2 ¿Cuáles son las condiciones para desarrollar un programa de inducción de calidad?

Es importante considerar los factores institucionales que influyen directamente en la implementación de los programas de inducción. El primero de ellos es la duración de estos programas. Según la experiencia internacional, los buenos programas de inducción de profesores principiantes varían entre 1 y 2 años.

El segundo factor institucional es la relación con la Formación Inicial Docente (FID), al respecto existe evidencia heterogénea (Marcelo, 2008). En casos en que se considera la inducción como la etapa final de la FID (Francia y Alemania), ésta incluye medidas de apoyo y supervisión, que generalmente culminan con una evaluación formal que certifica que el postulante a profesor cuenta con las destrezas necesarias para desempeñarse como tal. Por ello, a quienes participan de los programas de inducción, se les considera como docentes que no están plenamente formados. A estos individuos se los considera como postulantes a profesores, por lo que generalmente realizan sólo parcialmente las funciones de un profesor, y son evaluados constantemente por el director de la escuela, mentor y/o profesores de la institución de formación inicial. Por el contrario, en casos en que el programa de inducción docente no es parte de la formación inicial (Reino Unido y Países Bajos), la inducción es una política pública destinada a todos los profesores en sus primeros años de ejercicio profesional, pero no es habilitante para ejercer la docencia. Existe un tercer caso (propio de países como España, Italia y Grecia) en que la inducción tampoco es habilitante, pero en un contexto en que no existe una política pública de inducción. En dichos casos, son las propias escuelas las que deciden implementar este tipo de programas, proporcionando apoyo a los profesores principiantes por parte de un profesor más experimentado y/o el director. (Cf. Marcelo, 2008: 22-23).

Un tercer factor es la reducción de la carga docente del profesor principiante y de los mentores. Programas de inducción a nivel internacional reducen en promedio entre un 10% a 30% la carga de los profesores principiantes con el propósito de contar con tiempo para las reuniones con su profesor mentor, con sus compañeros, o en seminarios, cursos y talleres (Marcelo, 2008). Aun cuando en varios países en desarrollo los programas de inducción no reducen la carga de los profesores principiantes, los programas de inducción particularmente destacados recomiendan esta práctica de liberación de algunas horas a la semana.

Un cuarto factor se refiere a los incentivos que se le otorgan a los mentores y a los profesores principiantes, que incluyen liberación de horas docentes

y aumento de salario. En la mayoría de los programas analizados estos incentivos son financiados por el Estado, sin embargo, también se dan casos en que estos incentivos son responsabilidad de la escuela donde se desempeña el profesor principiante (países como Inglaterra y Suecia).

2.3 Revisión de la experiencia nacional en programas de mentorías

Al igual que los antecedentes recopilados sobre la experiencia internacional, la experiencia nacional entrega elementos importantes para elaborar esta propuesta. En Chile, el trabajo en esta área se ha centrado en el desarrollo de programas que buscan principalmente formar mentores a través de diplomados en instituciones de educación superior, pero no existe una meta clara respecto a la inducción de profesores principiantes. A continuación revisamos los principales aspectos de la experiencia nacional.

El año 2005 se crea una comisión encargada de elaborar una propuesta de inducción docente, compuesta por especialistas del mundo académico y profesional, que propuso lineamientos generales para un programa de inducción. A raíz de una de las propuestas formuladas por la Comisión de Inducción y el nuevo impulso a la política de apoyo a la inserción de profesores principiantes a partir del año 2006, el Ministerio de Educación, a través del CPEIP, invitó a una licitación a instituciones de educación superior para la formulación de propuestas de programas piloto para formar mentores (Beca y Cerda en Boerr, 2010).

Una de las primeras experiencias en torno a la inducción fue el programa piloto desarrollado por la Universidad Católica de Temuco (UCT) entre los años 2006-2007, el cual se basó principalmente en la formación de mentores, enfatizando la reflexividad y la comunicación entre los participantes. Además, el programa piloto incluyó mentorías con profesores principiantes (Kaechele y Del Valle, 2010). En este programa participaron 19 profesores de enseñanza básica que se desempeñaban en escuelas municipales o particulares subvencionadas en comunas de la IX Región. Todos estos docentes estaban acreditados como docentes de calidad y tenían un mínimo de 8 años de experiencia en el aula.

Las conclusiones documentadas por esta experiencia destacan dos elementos importantes para esta propuesta: i) la necesidad de contar con un marco político institucional que considere el primer año de inserción como parte de la formación profesional, y ii) la necesidad de generar alianzas con los directores de los establecimientos.

Después de esta convocatoria del MINEDUC, se realizaron dos nuevas experiencias (Universidad Católica de Temuco –UCT–, y la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso –PUCV–), entregando nuevos aprendizajes en

materia de formación de mentores. En la iniciativa desarrollada por la UCT (2008) se encontraron varios problemas en la consecución de una buena formación de mentores, entre ellos una primacía de la comunicación y un aprendizaje jerárquico entre el profesor mentor y el profesor principiante, en vez de uno colaborativo. Asimismo, en la experiencia de la PUCV (Espinoza et al., en Boerr, 2010), se encontraron problemas similares, poniendo énfasis en la falta de conocimiento de la comunidad escolar sobre la relevancia de la inducir a los profesores principiantes. Por otro lado, una iniciativa desarrollada por la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) entregó las siguientes consideraciones para el desarrollo de un futuro programa de inducción: i) la importancia de una comunicación horizontal entre profesores mentores y principiantes, ii) la participación de los diversos agentes educativos, tales como los DAEM y los directores de la escuela, iii) desarrollar más espacios físicos apropiados para desarrollar los encuentros, iv) otorgar más tiempo a los encuentros entre los profesores mentores y los profesores principiantes.

El año 2009 el MINEDUC, a través del CPEIP, realizó un concurso para formar mentores a través de diplomados. Las universidades que ganaron la licitación fueron las que ya habían tenido en alguna oportunidad proyectos relacionados con el mentorazgo (Universidad Católica de Valparaíso, la Universidad Católica de Temuco, la Universidad de Playa Ancha, la Universidad de la Serena y la Universidad Alberto Hurtado) (Beca y Cerda en Boerr, 2010). A la fecha, se han formado 110 mentores bajo esta modalidad (Red de Maestros de Maestros, 2011). Sin embargo, para el año 2010-2011, la modalidad de formación de mentores a través de diplomados dejó de realizarse, pues no hubo financiamiento por parte del MINEDUC.

Propuesta

El programa de inducción propuesto está dirigido a los profesores principiantes, aquellos que se insertan por primera vez en la carrera docente, y tiene por objeto apoyar el desarrollo profesional de estos profesores durante sus primeros años de ejercicio docente. Independientemente de la calidad de la formación inicial experimentada, éste es un período particularmente desafiante en la carrera docente, por las razones antes explicadas. Al potenciar el trabajo de los profesores principiantes, este programa de inducción intenta mejorar la calidad de la enseñanza de los profesores y el aprendizaje de los alumnos.

Basada en una revisión acuciosa de la experiencia nacional e internacional, esta propuesta detalla (i) los objetivos y beneficiarios que contempla el programa de inducción; (ii) los aspectos institucionales y de gestión necesarios para implementar este programa de inducción; (iii) las actividades a realizar por los distintos actores involucrados en este programa, específicamente

profesores principiantes, mentores, equipos directivos de los establecimientos y los gestores a nivel nacional y local; (iv) los contenidos que se deben cubrir en el programa, tanto a nivel de formación de los mentores como en la mentoría propiamente tal; y (v) un plan sistemático, transparente y riguroso de seguimiento y evaluación de la efectividad del programa.

1. Objetivos y beneficiarios

El objetivo principal de este programa de inducción es mejorar la calidad del desempeño docente de los profesores principiantes, la cual definimos como la capacidad de los profesores de potenciar el desarrollo y aprendizaje de sus estudiantes. Para el logro de este objetivo, el programa busca facilitar la inserción laboral de los profesores principiantes. Dada la focalización inicial de esta propuesta, detallada más adelante, un objetivo específico adicional es mejorar la inserción laboral de los docentes nuevos para así aumentar la retención de buenos profesores en escuelas más vulnerables. En estos contextos se presentan desafíos adicionales a los profesores principiantes, lo que implica un riesgo de que profesores de calidad decidan tempranamente emigrar a escuelas menos vulnerables.

La población objetivo de esta propuesta son los profesores que (i) están comenzando su trayectoria laboral en establecimientos municipales y particulares subvencionados, (ii) que tienen un contrato de al menos un año y de jornada completa en estos establecimiento, y (iii) egresados de pedagogía de cualquier establecimiento de educación superior.

Adicionalmente, el programa de inducción que se propone tiene múltiples beneficiarios como: (i) organismos educacionales a nivel nacional y local, incluidos el Ministerio de Educación, CPEIP, Departamentos Provinciales, que contarán con un programa de inducción estandarizado, estructurado de acuerdo a recomendaciones nacionales e internacionales (ii) agencias involucradas en la evaluación de programas sociales, que contarán con un plan sistemático de evaluación de un programa de inducción, y (iii) los profesores mentores al ser seleccionados y formados para guiar y apoyar a los profesores principiantes. Los profesores mentores también se pueden beneficiar al vincular la participación en el programa de inducción a ciertos incentivos de la carrera docente.

2. Aspectos institucionales del programa de inducción

2.1 Focalización inicial

Este programa de inducción tiene como población objetivo a todos los profesores principiantes. Sin embargo, al menos en su comienzo, proponemos focalizar el programa en profesores principiantes que se inserten en establecimientos educacionales vulnerables. Este programa requiere recursos fiscales para su implementación, y la focalización es justificable en estos términos.

Proponemos que en una etapa inicial, los profesores elegibles para participar en el programa sean profesores recién egresados de carreras de educación superior que comiencen su carrera docente desempeñándose en el primer ciclo básico, en establecimientos vulnerables (definidos como establecimientos de nivel bajo y medio-bajo, de acuerdo a la clasificación SIMCE) del sector municipal o particular-subvencionado, localizados en zonas urbanas y rurales en todas las regiones del país.

Es importante indicar que este programa está diseñado para profesores principiantes que se desempeñan en todo tipo de establecimientos. Nuestro objetivo no es diseñar un programa que sólo beneficie a profesores que se desempeñen en establecimientos vulnerables. La focalización inicial en establecimientos vulnerables se justifica en términos de reducción de costos y escala.

2.2 Duración

A nivel internacional, la duración de programas de inducción varía entre uno y cinco años. La experiencia del programa de inducción diseñado por el NTC indica que “si la meta es mejorar las prácticas docentes y, como resultado, el logro académico de los alumnos, la mentoría debe ser intensa y continua (por al menos dos años)” (Moir et al., 2009). Más aún, la experiencia de este programa establece que “programas de mentoría de un año pueden proveer el apoyo inicial que los profesores principiantes necesitan para sobrevivir, pero no son suficientes para apoyar a los profesores a alcanzar la efectividad óptima”.

Sin embargo, tomando en cuenta tanto la factibilidad y el financiamiento del programa como la maximización de beneficios para los profesores principiantes, en la elaboración de esta propuesta se consideran distintas alternativas para la duración del programa. Consideramos dos alternativas: un programa de inducción de un año y un programa de dos años con una menor intensidad de actividades durante el segundo año. Planteamos que un programa de inducción de dos años de duración constituye una opción óptima en términos de la cobertura de los contenidos propuestos y del cumplimiento de los objetivos del programa. La propuesta considera que el segundo año incluya un seguimiento más esporádico de los profesores principiantes por parte de los mentores y de reuniones regulares (“seminario”) menos frecuentes entre los mismos profesores principiantes. La combinación de un primer año intensivo con un segundo año de acompañamiento más reducido intenta apoyar suficientemente el proceso de inducción y, al mismo tiempo, garantizar un financiamiento razonable del programa. Una alternativa menos onerosa consiste en un programa de un año, incluyendo todos los componentes propuestos en la sección de “contenidos”, pero con una menor profundidad que la opción de dos años.

La duración del programa se refiere a la participación de los profesores principiantes. Ellos, y no necesariamente los mentores o los establecimientos educacionales, son quienes participarían en el programa por un periodo de dos años. En el caso de la alternativa de dos años, la duración del programa sería menor a dos años en aquellos casos en que los profesores principiantes dejen de ejercer como docentes o no continúen enseñando en los establecimientos educacionales focalizados por este programa. Proponemos que si los profesores principiantes comienzan a ejercer en otro establecimiento vulnerable durante su segundo año, el programa “siga” al profesor – es decir, el programa apoya al profesor principiante aun cuando se cambie de establecimiento, siempre y cuando ese otro establecimiento sea vulnerable—. La idea es que el profesor principiante pueda concluir su participación en el programa de inducción aun cuando no sea en el mismo establecimiento o con el mismo mentor.

2.3 Vinculación con la formación inicial docente

Se propone un programa de inducción posterior e independiente de la formación inicial docente. El programa busca apoyar a todos los profesores principiantes, independientemente del programa de formación inicial del que egresaron y no compensar una formación inicial docente insuficiente. En este sentido, se focaliza e implementa a nivel de establecimientos educacionales – el lugar de ejercicio de los profesores principiantes – y no a nivel de las escuelas de pedagogía de la educación superior. La separación entre el programa de inducción propuesto y la formación inicial docente obedece a razones sustantivas y estratégicas. Por una parte, la evidencia nacional e internacional indica que el primer año de ejercicio docente representa un *shock* de realidad para todos los profesores, independientemente de la institución de educación superior de la que hayan egresado. Por otra parte, proponemos que el programa de inducción resida en las escuelas y no en las instituciones de educación superior. Consolidar la selección de profesores principiantes, implementación del programa y supervisión de mentores y profesores principiantes en el sistema de educación primaria – donde los profesores principiantes ejercen – tiene múltiples ventajas en términos de la eficiencia y estandarización del programa de inducción.

2.4 ¿Inducción habilitante para el ejercicio docente?

Se propone que la participación en el programa de inducción no sea habilitante para el ejercicio docente. Los profesores principiantes que participan en el programa de inducción ya han egresado de la educación superior, muchos de ellos tendrán el título profesional y estarán oficialmente habilitados para enseñar.

Sin embargo, se propone que la participación en el programa de inducción otorgue un certificado tanto para profesores principiantes como para

mentores. Sugerimos que este certificado se incorpore dentro de la Ley de Carrera Docente, y se asocie a recompensas profesionales y monetarias. Más adelante se hace referencia a los requisitos que los profesores principiantes deben cumplir para recibir este certificado y a los incentivos que este programa genera tanto para mentores como para profesores principiantes. Por ahora, es suficiente mencionar que los incentivos para mentores y profesores principiantes pueden incorporarse como parte de las asignaciones especiales del personal docente establecidas en el Estatuto Docente.

De la misma manera que el programa de inducción está abierto a profesores egresados de distintos programas FID, profesores principiantes con distintos puntaje en la Evaluación Diagnóstica Inicia podrán participar en el programa de inducción. En caso que Inicia se transforme en un proceso habilitante para el ejercicio docente, se plantean dos alternativas para el programa de inducción; i) que el programa se defina como un programa para profesores ya habilitados, certificados para enseñar en los establecimientos educacionales donde comenzarán su proceso de inducción, y ii) que el programa sea parte, junto con Inicia, de la habilitación para el ejercicio docente. En esta última alternativa, Inicia cubriría los aspectos relacionados con el conocimiento del contenido curricular, y la inducción cubriría aspectos relacionados con la práctica pedagógica. Ambas alternativas deberán ser evaluadas en función del objetivo final, que es potenciar la calidad de los profesores principiantes.

2.5 Liberación de horas

Uno de los principales aspectos de esta propuesta es la liberación de las horas necesarias para participar del programa, lo que Smith e Ingersoll (2004) consideran como fundamental para contar con un programa de inducción de calidad. La liberación de horas de docencia de aula es necesaria tanto para el mentor como para el profesor principiante que participe en el programa de inducción. Estas horas liberadas pueden formar parte de las horas de actividades curriculares no lectivas establecidas en el Estatuto Docente.

2.6 ¿Inducción obligatoria o voluntaria?

Proponemos que el programa de inducción sea obligatorio para los establecimientos que formen parte de la focalización inicial. La extensión de esta obligatoriedad a nivel nacional dependerá del apoyo institucional, político y financiero que reciba este programa y también de las lecciones aprendidas durante la implementación del plan piloto, especialmente respecto a posibles incentivos que este programa genere en la contratación de profesores principiantes en escuelas vulnerables. Una vez que el establecimiento se suma al programa, proponemos que el programa de inducción sea obligatorio para todos los profesores principiantes de ese establecimiento. La participación par-

cial de algunos profesores principiantes corre el riesgo de no generar suficiente compromiso por parte del establecimiento y, además, minimiza la posible cooperación entre los distintos profesores principiantes del establecimiento.

2.7 Implementación del programa en forma piloto

Proponemos que el programa se implemente inicialmente de forma piloto, de manera de poder evaluar su impacto a través de un diseño experimental y corregir el diseño de acuerdo a los resultados obtenidos. La implementación a nivel de política pública dependerá de los resultados de esta etapa piloto. Más detalles de la implementación piloto en la sección de evaluación experimental.

3. Aspectos de la gestión

3.1 Gestión a nivel nacional y local: criterios generales

Este programa requiere de un organismo que coordine a nivel nacional temas administrativos (asignación de recursos, selección rigurosa y capacitación de los mentores), pedagógicos (lineamientos del programa) y la evaluación del mismo. Se sugiere que estas labores estén a cargo del Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP), a través de una nueva agencia especializada en temas de inducción llamado Centro de Nuevos Profesores⁴ (CNP) que diseñará e implementará el plan de inducción de profesores principiantes a nivel nacional. Si bien es cierto que la Red de Maestros de Maestros (que forma parte del CPEIP) ha tenido desde el 2007 dentro de sus objetivos el “fortalecer la calidad de la primera experiencia laboral de los docentes”⁵, la mayor escala de este programa requiere una dedicación exclusiva y mayor alcance. La principal tarea del Centro de Nuevos Profesores (CNP) será establecer los lineamientos del programa, asegurar el financiamiento, seleccionar —a través de un proceso riguroso— y formar a los futuros mentores (ver sección 4.1: Reclutar y seleccionar mentores de calidad). En concordancia con lo anterior, la ubicación del CNP estaría, en principio, radicado en el CPEIP. Sin embargo, es posible decidir la ubicación de esta agencia en otro lugar, en caso de que el MINEDUC lo estime conveniente. Una posibilidad es que el MINEDUC decida externalizar mediante concurso la operación del CNP en organismos como universidades o centros de investigación.

Además, es necesaria una instancia a nivel local que asegure la implementación y la supervisión del programa. En función de sus objetivos, consideramos que la instancia más apropiada para realizar estas labores son los Departamentos Provinciales de Educación (DEPROV), porque sus actuales

4 Inspirada en el que New Teacher Center (NTC), que se ha posicionado como una organización dedicada a mejorar el aprendizaje de los estudiantes mediante la eficacia de profesores y líderes escolares. El NTC tiene un historial demostrado de logro a largo plazo, el que fue comentado en la sección de experiencias internacionales de inducción.

5 En www.rmm.cl, revisado 26 de octubre de 2011.

encargados supervisan y asesoran desde lo técnico-pedagógico a los establecimientos educacionales pertenecientes a su jurisdicción, tanto municipal como particular subvencionado⁶. Los DEPROV cumplirán las tareas de supervisar el trabajo de mentores y principiantes a nivel local, de modo que se respeten las actividades asignadas por el programa. Sin embargo, esto no implica sobrecargar de tareas al actual personal de los DEPROV, sino que se puede contratar a nuevos profesionales, con dedicación exclusiva a las tareas del programa. También existe la posibilidad de que estas tareas estén a cargo de una institución externa.

La escuela es un elemento esencial dentro del proceso de inducción de profesores principiantes, pero no puede estar centralizada en ella la gestión de este tipo de programas. Por ello, proponemos que tanto la gestión como los mentores sean externos a la escuela. Con esto no queremos decir que la inducción será una acción aislada entre mentor y principiante; por el contrario, como señalan Smith e Ingersoll (2004) el equipo directivo debe estar involucrado, y tanto ellos como el cuerpo docente deben acompañar, monitorear el proceso de inducción y generar las instancias necesarias para que el docente pueda insertarse de forma exitosa. Para ello, las escuelas van a contar con los incentivos necesarios para recibir en su plantel a profesores principiantes (denominadas “escuelas receptoras” de profesores principiantes) y liberar horas a sus profesores para que ejerzan la labor de *mentorazgo* (“escuelas liberadoras” de mentores).

Las escuelas receptoras de principiantes tendrán la misión de generar dos instancias fundamentales para asegurar el éxito del programa: en primer lugar, la comunidad escolar (desde el equipo directivo a los pares del profesor principiante) debe comprometerse a acompañar integralmente a sus profesores principiantes en el conocimiento de la cultura escolar. Para realizar esta tarea, el equipo directivo de cada establecimiento designará a un profesor guía que coordine y asegure la inmersión del principiante. El profesor guía también deberá completar los datos necesarios en un Manual para Profesores Principiantes, herramienta de consulta que resumirá aspectos fundamentales de la gestión y la labor pedagógica en el establecimiento. Del mismo modo, las escuelas receptoras de principiantes deben comprometerse a liberar las horas necesarias para esta labor, y posibilitar ciertas condiciones, por ejemplo, no destinar a los principiantes a cursos difíciles en términos de contenidos o disciplina. Por su parte, las escuelas liberadoras de mentores deben comprometerse a liberar las horas necesarias para que éste pueda realizar satisfactoriamente su labor, así como ofrecer su reincorporación a la jornada completa una vez terminada su participación en el programa. Para finalizar, es importante que las escuelas receptoras y liberadores cooperen mutuamen-

6 En www.deprov.cl. revisado 26 de octubre de 2011.

te y operen en red, teniendo a las escuelas liberadoras de profesores mentores como eje articulador de la red local, ya que la retroalimentación generada por la misma red permitirá dar con las soluciones a problemas locales similares entre las escuelas del sector. Para llevar a cabo esta articulación, es necesario contar con un espacio físico necesario. Sugerimos a las escuelas receptoras como los espacios físicos para realizar las reuniones entre profesores principiantes y mentores.

Las tareas de los gestores a nivel nacional (CNP) y a nivel local (DEPROV) también estarán claramente limitadas. Entre las principales tareas del CNP estará el establecer los lineamientos del programa, designar un comité de selección interdisciplinario a cargo del proceso de selección de los mentores, así como formar a los mentores. Deberá, además, establecer los incentivos para mentores, principiantes y escuelas, así como coordinar el trabajo a nivel nacional. Por otra parte, gestionará con universidades actividades como seminarios, coloquios, entre otras actividades de formación continua. Finalmente, trabajará en conjunto con las instancias evaluadoras del programa, sean estas internas o externas, y liderará la campaña comunicacional de promoción del programa y publicación de los resultados. Por su parte, la instancia de gestión a nivel local tendrá la tarea de coordinar y supervisar el trabajo en las escuelas, principalmente en lo que dice relación con la liberación de horas y la participación en las distintas actividades que contempla el programa. Además, tendrá un rol en la evaluación permanente del mismo.

3.2 Distribución de mentores y principiantes, rotación/duración, duración del programa y términos de contratación

La distribución de los mentores y principiantes, así como la duración del programa y rotación de los mentores está ligada a los términos de contratación de los profesores. Por mencionar un ejemplo, experiencias internacionales como las desarrolladas por el NTC, destinan en promedio 12 principiantes por mentor, pero en este caso los mentores tienen una dedicación de tiempo completo al programa. Sin embargo, para nuestra realidad parece ser más plausible una modalidad que libere sólo media jornada a los mentores, los que tendrían a su cargo un promedio de 6 profesores principiantes dentro de su localidad (que puede ser definida como el departamento provincial o la comuna en la que se sitúa el establecimiento en el que desempeña sus labores). Esta modalidad de media jornada se sustenta en la conveniencia de no alejar al mentor de la sala de clases, ya que por un lado los mentores son buenos profesores que no queremos alejar de la práctica docente y, por otro lado, se considera importante la retroalimentación que se produce al tener al mismo tiempo el rol de profesor y mentor.

Respecto de la rotación de mentores, el NTC considera que es necesaria para no alejar definitivamente a buenos docentes del aula, ni desvincularlos

del ámbito escolar, lo que no descarta el hecho de que pasado un tiempo en el aula el docente pueda volver a desempeñarse como mentor. La rotación de mentores está fuertemente ligada con la duración del programa para los profesores principiantes. Como se mencionó anteriormente, en base a la revisión de las experiencias internacionales, se considera que la alternativa de un programa de dos años es más adecuada en función del logro de los objetivos. Un primer año sería más intenso (con una carga semanal de 4 horas para los principiantes,) y un segundo año de menor intensidad (2 horas semanales). La segunda alternativa plantea que el programa tenga un año de duración, con una carga horaria semanal de 4 horas para los principiantes.

La liberación de cuatro horas semanales para los profesores principiantes está dentro del rango estimado como recomendable según la evidencia internacional (10% a 30%). De acuerdo a esto, si un profesor principiante en Chile trabaja aproximadamente 44 horas a la semana, se le debe restar aproximadamente 4 horas de ese trabajo, para atender y participar del programa de inducción.

Finalmente, es preciso señalar que sacar por un período de tiempo al profesor del aula va a significar negociar con su empleador la futura reincorporación del docente. Por ello, este programa debe considerar la firma de un acuerdo o convenio entre las tres partes involucradas (mentor, empleador y CPEIP), en el que se estipule la continuidad del docente en sus labores una vez terminado el proceso de inducción.

3.3 Tareas de los actores e incentivos

A continuación se resumen las tareas y obligaciones propuestas para principiantes, mentores y las escuelas, las que deben ir acompañadas de incentivos que posibiliten su cumplimiento y la continuidad del programa.

Los principiantes deberán reunirse periódicamente con sus respectivos mentores y con otros principiantes en las distintas actividades que contempla el programa. Asimismo, prepararán el material solicitado por el mentor, como por ejemplo el Portafolio electrónico (ver sección Contenidos), y asistirán a los seminarios que forman parte del programa de inducción.

Por su parte, los mentores deberán participar del proceso de formación. Una vez comenzadas las labores de mentoría, deberán reunirse periódicamente con sus profesores principiantes (de forma individual o grupal), preparar el material o contenidos necesarios de la mentoría, asesorar y/o monitorear la elaboración del portafolio electrónico (ver sección Contenidos), y asistir a los seminarios que forman parte del programa de inducción.

Como se señaló anteriormente, las escuelas tienen como principal tarea el respetar los lineamientos del programa, liberando las horas necesarias a

principiantes o mentores, designar a un profesor guía que acompañe a los profesores principiantes en el conocimiento de la cultura escolar, y completar el Manual para profesor principiante, que incluye aspectos fundamentales de la labor escolar.

Tanto para principiantes como para mentores, existen dos incentivos. En primer lugar, se liberarán horas de la jornada para que puedan dedicar a estas labores, y en segundo lugar, se extenderá un certificado que de cuenta de su participación en el programa, lo que se convertirá en un hito en la carrera docente. Para las escuelas, los incentivos dicen relación con que la liberación de horas de su cuerpo docente será financiada por el MINEDUC. Además, se recibirán beneficios del Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño (SNED) por concepto de “innovaciones educativas”.

El programa logrará éxito si y sólo si se liberan horas para profesores principiantes y mentores, ya que el trabajo en el programa requiere de tiempo de dedicación y no una sobrecarga de tareas. Ahora, la decisión de cómo liberar horas a profesores principiantes y mentores dependerá posiblemente de los debates y propuestas políticas venideras.

Cabe destacar que se deben mantener los beneficios o bonos que reciban los profesores y que estén asociados a su carga horaria. Es decir, por el hecho de que los mentores van a estar media jornada fuera del aula o que los principiantes van a destinar tiempo al programa, no se les pueden eliminar sus beneficios y bonos.

3.4 Financiamiento de los incentivos

La fuente de financiamiento será el MINEDUC. Los incentivos a financiar dicen relación con la liberación de horas (principiante y mentor) y los salarios de los coordinadores tanto a nivel nacional como local. El costo anual estimado de la alternativa de un programa de un año es de \$1.370 millones de pesos, lo que incluiría el financiamiento de la liberación de horas de 1.080 principiantes, 180 mentores y los salarios de 3 funcionarios del Centro de Nuevos Profesores y de 43 funcionarios de los DEPROV. Para la alternativa de un programa de dos años, el costo anual estimado del programa regular (considerando dos cohortes de principiantes y mentores) es de 2.210 millones de pesos, lo que incluye el financiamiento de la liberación de horas de 2.160 principiantes, 270 mentores y los salarios de 3 funcionarios del Centro de Nuevos Profesores y de 43 funcionarios de los DEPROV (ver anexo de estimación de costos del programa).

Existen otras actividades propias de este programa y que no se consideraron en la estimación de costos, tales como los seminarios, los encuentros entre profesores principiantes y la formación de mentores, entre otros. Una alternativa de implementación para seminarios y encuentros puede ser a tra-

vés de un concurso de licitación, donde participen las universidades a través de propuestas programáticas para los seminarios y encuentros. La función de formación de mentores podría recaer en universidades o en el mismo Centro de Nuevos Profesores.

4. Mentorías

Esta propuesta de inducción se basa principalmente en un componente de mentoría, en que profesores con más experiencia brindan orientación comprehensiva y apoyo pedagógico a profesores principiantes. Un aspecto importante de destacar es que el foco está en atraer a buenos profesores para que sean mentores. La evidencia internacional señala que un aspecto fundamental de un programa de inducción efectivo es contar con mentores de calidad, y para esto es crucial el proceso de reclutar, seleccionar, formar y apoyar a estos mentores (Moir et al., 2009).

Como primer paso, se deben reclutar y seleccionar a buenos mentores. En esta propuesta, los mentores no pertenecen necesariamente a la escuela donde se desempeña el profesor principiante. Los mentores seleccionados se hacen cargo de los principiantes de su establecimiento, en el caso en que se desempeñen en escuelas vulnerables, pero el ser mentores es una invitación abierta a todos los profesores que cumplen con los requisitos mínimos, independiente del establecimiento en el que se desempeñen. Se considera por lo tanto, la selección de mentores motivados a participar en el programa, tanto de establecimientos vulnerables como no vulnerables. Un argumento clave para la incorporación de la opción de mentores externos a la escuela donde se desempeña el profesor principiante (mentores provenientes de escuelas no vulnerables) es la distribución de profesores que cumplen con requisitos mínimos de calidad. Considerando que a) los mentores deben ser profesores que han sido calificados como “destacados” o “competentes” en la evaluación docente, y b) que este es un programa focalizado en las escuelas vulnerables, es importante destacar que la distribución de los profesores bien evaluados en las distintas escuelas representa un obstáculo para poder elegir estos mentores dentro de la escuela donde se aplica el programa de inducción. Datos de la evaluación docente muestran que es significativamente más difícil encontrar profesores competentes o destacados en escuelas vulnerables (estratos A y B de la clasificación SIMCE). Más importante aún, hasta el año 2007, un 83% de las escuelas vulnerables municipales urbanas de Chile no tiene ningún profesor evaluado como competente o como destacado en su planta⁷, lo que contrasta con un 75% de las escuelas municipales urbanas de estratos Medio o Medio Alto (fuente: datos Docente Más, 2005, 2006 y 2007). Por lo tanto, para suplir la necesidad de mentores de profesores principiantes

⁷ Dado que la evaluación docente sólo evalúa a profesores del sector municipal, no es posible saber cuál es la situación de las escuelas privadas vulnerables.

que cumplan con requisitos mínimos de calidad, es necesario recurrir a los profesores bien evaluados que trabajan en establecimientos no vulnerables.

Sin embargo, con el fin de que el mentor tenga mayor conocimiento de las características de contexto en que se inserta el profesor principiante, esta propuesta privilegia el que los mentores sean profesores en la misma comuna en que se desempeñan los profesores principiantes. Esto es potencialmente posible dado que los datos sugieren que no existe una asociación significativa entre el porcentaje de profesores bien evaluados y el nivel socioeconómico de la comuna donde se ubica la escuela en la que trabaja el profesor, medido a través de la tasa de pobreza y de la dependencia al fondo común municipal (Docente Más 2005-2007 y datos SINIM, 2009).

Programas exitosos a nivel internacional recomiendan que para reclutar a buenos mentores se deben involucrar a actores de alto nivel en las decisiones acerca de la enseñanza y el aprendizaje, en una campaña comunicacional que destaque la importancia de la inducción. Adicionalmente, se recomienda realizar un esfuerzo personalizado para identificar a aquellos que serían buenos candidatos a mentores (Moir et al., 2009).

Respecto a la selección de mentores de excelencia, la recomendación se refiere a desarrollar un proceso de selección riguroso que priorice los atributos de mentores centrados en una alta calidad por sobre atributos más débiles como disponibilidad de tiempo, más antigüedad de contrato, más cercanos con el director, más “contactos”, etc. El proceso también debe cumplir criterios de transparencia, con rúbricas para estandarizar la selección y que involucre a actores clave como líderes de programas de mentorías, administradores regionales y comunales, representantes de organizaciones de profesores, personajes líderes entre profesores, ex mentores o mentores, profesores universitarios, líderes comunales, entre otros.

Un segundo paso se refiere a la preparación y desarrollo profesional de los mentores. Los mentores deben ser entrenados y preparados para guiar efectivamente a los profesores principiantes. En este sentido, una buena preparación inicial y un desarrollo profesional riguroso y bien estructurado, ambos otorgados en el marco del programa de inducción, son elementos clave para que los mentores se hagan altamente efectivos en su rol (Moir et al., 2009).

En base a estos criterios generales, a continuación presentamos la propuesta respecto del componente de mentorías.

4.1 Reclutar y seleccionar mentores de calidad

Como primer paso se propone realizar una campaña comunicacional dirigida a profesores de educación básica, directivos de establecimientos y estudiantes de pedagogía que destaque la importancia y fomente la participación en el nuevo programa de inducción.

La entidad encargada del programa debe realizar un esfuerzo personalizado para identificar buenos candidatos a mentores. Criterios iniciales para identificar posibles mentores son cualquiera de los siguientes⁸: i) profesores formados como mentores en el marco del programa piloto de inducción impulsado por el MINEDUC, o ii) profesores miembros de la Red de Maestros de Maestros, o iii) profesores calificados como destacados en la evaluación docente, o iv) profesores que reciben una asignación de excelencia pedagógica por parte del MINEDUC (AEP).

Respecto de la selección de mentores, se debe seguir un proceso de selección riguroso y transparente que garantice ciertos estándares de calidad para los potenciales mentores. A continuación, se proponen algunos criterios de selección mínimos en la selección de mentores⁹: i) evidencia de prácticas docentes destacadas (destacado o competente en evaluación docente), ii) por lo menos 5 años de experiencia como profesores, iii) carta de recomendación del equipo directivo del establecimiento, y iv) entrevista personal que muestre ciertas habilidades blandas y conocimientos básicos como habilidades interpersonales, respeto a pares, conocimiento actual de curriculum y formación continua, y una historia de liderazgo y compromiso a la formación continua del profesorado. Adicionalmente, algunos criterios considerados como altamente recomendables son los siguientes: i) experiencia con enseñanza de adultos, ii) desarrollar una evaluación estandarizada de la práctica docente para el caso de mentores del sector particular subvencionado, y iii) profesores que han sido guías de práctica en sus establecimientos educacionales.

Por último, se recomienda la creación de un comité de selección interdisciplinario compuesto por actores clave que se encargue de establecer los lineamientos generales y conducir todo el proceso de selección. Este comité es designado anualmente por la entidad encargada del programa y estaría compuesto por miembros de distintos sectores (profesores, CPEIP, instituciones de educación superior, municipalidades, etc.).

4.2 Formación y desarrollo profesional de mentores

El proceso de formación de mentores se ha pensado como un proceso de uno o dos años¹⁰ que ocurre en paralelo a la mentoría con el profesor principiante. Es importante destacar que esta propuesta no considera, para los profesores interesados en ser mentores, una etapa de formación en mentoría que sea anterior al ejercer como mentor de un profesor principiante. Hasta ahora en el país, el foco en materia de inducción de profesores principiantes ha estado en la formación de mentores a través de diplomados en instituciones

8 Estos no son criterios aditivos, con cumplir un requisito ya se puede ser mentor.

9 Estos son criterios aditivos, se deben cumplir todos los criterios que se determinen como mínimos para ser mentor.

10 Dependiendo de la alternativa de duración del programa.

de educación superior. Sin embargo, consideramos que si se quiere avanzar hacia una política de inducción a implementar a nivel nacional, los esfuerzos se deben centrar en atraer a buenos profesores para que sean mentores y entregarles una formación concurrente con el ejercicio de su mentoría.

En el caso que la duración del programa de inducción sea de dos años, el primer año la intensidad de apoyo y preparación es mayor que durante el segundo año. Las actividades de formación y apoyo a mentores durante su primer año son: (i) tres días de entrenamiento inicial antes de iniciar las mentorías con los profesores principiantes, (ii) cuatro sesiones de entrenamiento intensivas y focalizadas de 2 ó 3 días en el año y (iii) un seminario de finalización de un día a fin de año. Las actividades de formación y apoyo a mentores durante su segundo año, son dos sesiones de entrenamiento intensivo y focalizado de 2 días en el año¹¹.

4.3 Componentes adicionales a las mentorías

Además del componente de mentorías propiamente tal, esta propuesta considera; a) seminarios que reúnan a mentores y profesores principiantes que participan del programa, y b) reuniones periódicas de reflexión entre profesores principiantes.

Los seminarios para mentores y profesores principiantes son una instancia de diálogo e interacción contemplada al inicio de la participación en el programa.

Las reuniones periódicas de reflexión entre profesores principiantes son una instancia que busca generar una comunidad de profesores principiantes que se reúnan una vez al mes para compartir experiencias y debatir acerca de cómo mejorar la práctica docente. Es recomendable que estas reuniones sean facilitadas por mentores para que la conversación se enfoque en mejorar la práctica docente de los profesores principiantes.

5. Contenidos

5.1 Contenidos del programa de inducción

Tanto experiencias a nivel nacional (Ávalos, Carlson y Aylwin, 2004) como a nivel internacional (Marable y Raimondi, 2007; Evans-Andris, Kyle y Karini, 2006; Darlyng Hammond, 2003; Moir et al., 2009) reportan que las principales necesidades de los profesores que se insertan por primera vez en el mundo laboral son: i) motivación por la enseñanza, ii) estrategias para la generación de un clima de aprendizaje efectivo, iii) estrategias para el manejo de la diversidad de los estudiantes, iv) estrategias para la evaluación constante de la comprensión de los estudiantes, v) estrategias de manejo de las

¹¹ En el caso que el programa tenga una duración de un año, se realizan sólo las actividades definidas en el primer año.

necesidades educativas especiales, vi) desarrollo y modificación del currículo y la enseñanza en respuesta a la experiencia, intereses y necesidades de los estudiantes, vii) estrategias de resolución de conflictos, y viii) el trabajo conjunto con las familias, la comunidad y compañeros de trabajo. Si bien hay un alto nivel de convergencia en relación a las necesidades de apoyo explicitadas por los profesores principiantes, también es cierto que el apoyo que necesitan estará determinado por el contexto educativo en el que se inserten y los desafíos a los que se enfrenten, además de sus características personales y profesionales. Es por eso que parece poco efectivo plantear una estructura de contenidos rígida y uniforme para el acompañamiento que provee el programa de inducción, por lo que esta propuesta de contenidos es flexible. El mentor puede ajustar y priorizar los contenidos, adaptándose a las características y necesidades del principiante y del contexto.

El objetivo principal de la inducción es acompañar a los profesores principiantes para que logren niveles de desempeño que impacten positivamente el aprendizaje de sus alumnos, y que los dejen satisfechos a ellos y a los contextos educativos en los que se incorporan. Para definir contenidos que sean acordes con estos objetivos, se hace indispensable definir niveles progresivos de desarrollo en las distintas dimensiones del Marco para la Buena Enseñanza (MBE)¹² para poder establecer metas de desarrollo profesional con cada profesor principiante, dadas sus características personales, profesionales y de contexto. En la Tabla 1 se presenta una muestra de niveles de desempeño en cada uno de los cuatro dominios del MBE adaptados del *Continuum of Teacher Development* desarrollado por el NTC (2004). Esta propuesta de niveles de desarrollo progresivo que definen los contenidos a trabajar con los principiantes está organizada en 5 niveles: inicial, emergente, aplicación, integración e innovación en relación a lo que un profesor debería saber y ser capaz de hacer en distintos momentos en relación a los estándares de desempeño profesional de profesores.

Los niveles en cada dimensión no representan una secuencia cronológica del crecimiento profesional de los profesores, sino más bien intentan describir distintos niveles de desarrollo en relación a cada dominio. Un profesor puede estar en un nivel emergente en algunas dimensiones y en nivel avanzado en otras, independiente del tiempo que lleve enseñando.

Entonces, esta propuesta de inducción contempla un trabajo inicial en que se realice un diagnóstico de los niveles en los que se encuentra el profesor principiante, a partir de lo cual se jerarquice las dimensiones que se quieren

¹² Instrumento elaborado por el Ministerio de Educación para definir los dominios de un buen desempeño profesional docente (MINEDUC, 2003).

fortalecer y se especifique el nivel que se considera satisfactorio para un profesor después de uno o dos años de ejercicio profesional (dependiendo de la extensión que se decida implementar). En base a esto, los mentores podrán diseñar planes de desarrollo profesional ajustados a las necesidades de cada profesor principiante, fortaleciendo aquellas dimensiones que tanto el profesor principiante como el mentor consideran menos desarrolladas.

Para monitorear el avance en el plan de desarrollo profesional, se espera que en el transcurso del programa de inducción, el profesor principiante vaya almacenando evidencias de su progreso, tales como registros de las observaciones realizadas con su mentor y del aprendizaje de sus alumnos. Estos registros se almacenan en un portafolio electrónico, en el que además se registran tanto tareas acordadas con el mentor en relación a sus focos de desarrollo como reflexiones sobre su aprendizaje profesional. En base a este registro, el mentor podrá dar retroalimentación contingente a las necesidades que va manifestando cada profesor. Una vez finalizado el período de inducción, se deberá certificar si el profesor principiante logró por lo menos el nivel emergente en los distintos dominios. Por otra parte, en el certificado se debe registrar el nivel de desempeño que alcanza cada profesor en cada uno de los dominios evaluados.

Además, se propone que el programa de inducción contemple encuentros semanales entre el profesor principiante y su mentor, donde se realicen ciclos de observación de clases focalizados en función de las necesidades que el principiante vaya manifestando, y observación conjunta de clases, ya sea en forma directa o a través de videos. La observación de clases se considera un elemento central de las mentorías. Por otra parte, se sugiere que el profesor principiante participe en grupos de estudio mensuales junto a otros profesores principiantes, dirigidos por un mentor, en que compartan sus experiencias, resuelvan dudas y desarrollen estrategias que apunten a mejorar el aprendizaje de sus estudiantes.

Si bien hay necesidades que son compartidas por los profesores principiantes en distintas culturas y contextos, los programas de inducción también se deben hacer cargo de apoyar en necesidades que son propias de cada escuela, tales como: conocer el proyecto educativo, conocer el reglamento de convivencia, los programas o proyectos que se están implementando, las formas de planificación, el uso del libro de clases, la evaluación de desempeño de los profesores, las estrategias para vincular a padres y apoderados, entre otras. Para satisfacer estas necesidades se sugiere como parte del programa de inducción que cada establecimiento cuente con un Manual para el Profesor Principiante, donde esté sistematizada esta información. La estructura de este manual es definida por el CPEIP y la elaboración está a cargo del jefe de UTP de las escuelas receptoras.

TABLA 1 | Propuesta de niveles de desempeño profesional (adaptación de Continuum of Teacher Development (NTC, 2010))

Dominio/Criterios	Inicial	Emergente	Aplicación	Integración	Innovación
A. Preparación de la enseñanza: se comunica con los estudiantes, familias y otros interesados sobre el progreso en los aprendizajes de sus estudiantes.	Entrega a los estudiantes y sus familias información sobre sus progresos mediante procedimientos determinados por el colegio.	Entrega información a los estudiantes sobre su actual progreso mientras se involucran en actividades de enseñanza. Tanto la familia como el personal de apoyo de la escuela se contactan según necesidad.		Involucra a los estudiantes, familias y personal de apoyo en discusiones regulares con respecto al progreso de los estudiantes y el diseño de planes de mejoramiento. Se obtiene continuamente información de diversas fuentes para los estudiantes, familias y personal de apoyo.	
B. Creación de un ambiente propicio para el aprendizaje: organización del currículum que asegure la comprensión de contenidos en cada subsector.	Demuestra un conocimiento general del currículum para asegurar la comprensión de los estudiantes.	Utiliza el conocimiento de las materias para promover el aprendizaje de conceptos y habilidades claves en sus estudiantes.	Identifica conceptos y habilidades claves para asegurar la comprensión de los estudiantes. Conecta estos conceptos claves con estándares y marcos referenciales.	Organiza y jerarquiza claramente las materias escolares para coordinar aspectos centrales del currículum y de los estándares dentro de cada subsector y entre subsectores.	Diseña y adapta las materias escolares para demostrar una comprensión en profundidad por parte de los estudiantes de los contenidos y las relaciones entre varios conceptos y temas. Los estándares de los contenidos están completamente integrados al currículum.
C. Responsabilidades profesionales: trabajo con la familia para mejorar la práctica profesional.	Se comunica con las familias en los períodos de entrega de notas y en eventos escolares. Le avisa a la familia de problemas. Reconoce el rol de la familia en el aprendizaje de sus estudiantes.	Comparte el progreso de los estudiantes y las actividades que realizan en clases, invita a las familias a contribuir en ciertas actividades en la sala de clases. Valora el origen de las familias y su rol en el aprendizaje.	Comunica regularmente los progresos de sus estudiantes tomando en consideración la diversidad de las familias que constituyen su curso. Motiva a las familias a contribuir en actividades del curso y del colegio.	Mantiene comunicación regular con la familia. Es sensible a las condiciones y situaciones de cada familia. Genera oportunidades para que las familias participen activamente en la sala de clases y en el colegio.	Involucra a las familias en una dinámica de comunicación recíproca y continua para apoyar el aprendizaje de los estudiantes. Estructura una amplia gama de oportunidades para que las familias contribuyan tanto en la sala de clases como en la comunidad escolar.
D. Enseñanza para el aprendizaje de todos: utiliza estrategias y recursos instruccionales variados para responder a las necesidades de los estudiantes.	Utiliza unas pocas estrategias instruccionales. Ofrece instrucciones con recursos y materiales disponibles.	Varía sus estrategias instruccionales para aumentar la participación de los estudiantes. Selecciona estrategias y recursos considerando las necesidades académicas y lingüísticas de sus estudiantes.	Fomenta la participación de los estudiantes a través de variadas estrategias para que respondan a sus necesidades lingüísticas y académicas. Chequea la comprensión de los estudiantes.	Usa un repertorio de estrategias y recursos. Selecciona y diferencia las experiencias de aprendizaje para que se ajusten a los diversos estilos de aprendizaje de sus alumnos.	Usa un repertorio extenso de estrategias para cumplir con las diversas necesidades académicas y lingüísticas de sus estudiantes. Asegura una participación de todos y aprendizaje para todos los alumnos.

Fuente: elaboración propia, siguiendo el modelo elaborado por New Teacher Center (2010), titulado: "Continuum of Teacher Development".

5.2 Contenidos de la preparación de mentores

Uno de los componentes principales de los programas de inducción son las mentorías. Sin embargo, éstas varían considerablemente en cuanto a su alcance, estructura e implementación (Evertson y Smithey, 2000). Frecuentemente, los programas de mentoría impactan en los niveles de satisfacción de los profesores principiantes, centrándose en su ajuste social a la cultura escolar y sus necesidades inmediatas, pero fallan en promover el fortalecimiento de prácticas de enseñanza efectiva a través del desarrollo profesional. Sin embargo, cuando estos programas se diseñan apropiadamente, generan una estructura en que los mentores podrían transformarse en agentes de cambio en la medida que faciliten el que los profesores principiantes aprendan a trabajar colaborativamente, enseñen enfocados en lograr aprendizajes en sus estudiantes y se desarrollen profesionalmente (Wang y Odell, 2002). Los programas que tienen este enfoque, postulan una mentoría centradas en el aprendizaje, cuyo foco es apoyar a los profesores principiantes para que logren influir en el desarrollo y aprendizaje de sus estudiantes (Moir et al., 2009).

Dentro de los temas a tratar en la formación de mentores se destacan: desarrollo de relaciones de confianza y de apoyo, uso de estándares profesionales para evaluar la práctica y establecer metas profesionales, uso de estrategias de evaluación formativa para asegurar una inserción satisfactoria, estrategias de recopilación y análisis de datos de observación, uso de trabajos del estudiante o de sus datos de aprendizaje para guiar y diferenciar la enseñanza, generación de oportunidades de aprendizaje para adultos, desarrollo de la capacidad de liderazgo de los profesores.

En esta propuesta de inducción se sugiere agrupar los temas a trabajar en la formación de mentores en 5 módulos, que se desarrollarán en las instancias propuestas en la sección de mentorías.

Módulo 1: Estándares de desempeño docente. Desarrollo de habilidades para el diseño de un plan de desarrollo para los profesores principiantes, alineados con los estándares de desempeño docente.

Módulo 2: El rol del mentor centrado en el aprendizaje. Desarrollo de estrategias que permitan, además de acompañar al profesor principiante en el fortalecimiento de su vocación, focalizar su desarrollo profesional en asegurar el aprendizaje de todos los alumnos a su cargo.

Módulo 3: Generación de comunidades de aprendizaje. Desarrollo de estrategias como comunidades de indagación y estudios de clase para el desarrollo profesional.

Módulo 4: Estrategias de observación, registro y retroalimentación. Desarrollo de estrategias de observación focalizada, de recolección de datos rela-

cionados con los estándares de desempeño docente y formas de retroalimentación, que permitan compartir la información recolectada para contribuir al mejor desempeño del profesor novato.

Módulo 5: El lenguaje del mentor y sus estrategias de comunicación. Desarrollo de habilidades de *coaching* pedagógico y comunicación efectiva.

6. Seguimiento, evaluación y comunicación

La experiencia internacional sugiere que la implementación exitosa de un programa de inducción de profesores principiantes debe incluir, en primer lugar, un proceso sistemático de monitoreo de sus actividades y de los requisitos para su correcto funcionamiento. En segundo lugar, debe existir un proceso periódico de evaluación del cumplimiento de los objetivos del programa. Finalmente, la implementación del programa debe considerar un componente comunicacional, a través del cual se promocióne el programa y se den a conocer los resultados de esta evaluación a los principales actores del sistema educacional.

6.1 Seguimiento

El proceso de seguimiento o monitoreo del programa de inducción tiene como propósito fiscalizar la implementación del programa y proveer información respecto a posibles problemas con tal de poder introducir modificaciones.

La entidad fiscalizadora es la agencia central, que corresponde a la agencia financiadora (MINEDUC a través del CPEIP). La supervisión a nivel local será delegada a los departamentos provinciales de educación (DEPROV) quienes además serán los encargados de la implementación a nivel local y que deberá rendir cuentas a esta agencia central.

Durante este proceso, la entidad fiscalizadora a nivel local (DEPROV) debe asegurarse que todos los actores involucrados en la implementación del programa están efectivamente cumpliendo con las obligaciones especificadas en la sección de gestión.

6.2 Evaluación permanente

La evaluación permanente del programa de inducción tiene dos objetivos: a) implementar el proceso de evaluación y auto-evaluación diagnóstica al inicio del programa para que los mentores puedan desarrollar un plan de trabajo personalizado con el profesor principiante, que al final del programa pueda ser nuevamente evaluado, y b) evaluar la percepción de los participantes del programa respecto a la estructura del programa y respecto a los beneficios y costos asociados a la participación en él, de modo de detectar aquellos aspectos que pueden ser mejorados en la futura implementación del programa, modificando aquellos elementos que no comprometan el logro de los objetivos.

La evaluación permanente puede ser llevada a cabo por el MINEDUC o puede ser delegada a una entidad independiente, especializada en evaluación de programas. La entidad evaluadora elegida se encargará de desarrollar, evaluar, calibrar y analizar los siguientes instrumentos de evaluación:

Instrumentos de (auto) evaluación diagnóstica según niveles de desempeño. Se implementan al inicio del programa y se dirigen respectivamente a profesores principiantes y a mentores, con el objeto de ubicar a cada profesor principiante en un nivel de desempeño (propuesto en la sección de contenidos). En base a los resultados de esta evaluación, los mentores podrán organizar y llevar a cabo un plan de desarrollo siguiendo los módulos especificados en la sección de contenidos.

Instrumentos de (auto) evaluación de progreso según niveles de desempeño. Se implementan al final del programa en profesores principiantes y mentores respectivamente, para evaluar el progreso que cada profesor principiante ha demostrado durante el proceso de inducción. Este instrumento permite medir si los profesores principiantes han avanzado al menos hasta el nivel emergente en todas las áreas de desempeño. De ser así, estos profesores recibirán el certificado de participación al final del programa de inducción.

El instrumento de evaluación a mentor. Corresponde a una evaluación a mentores por parte de profesores principiantes. Este instrumento se toma al final del programa y tiene por objeto evaluar, entre otras, las siguientes habilidades de mentores: calidad de la mentoría, habilidades para el trabajo con profesores principiantes, desarrollo de estrategias de observación focalizada, calidad y oportunidad del *feedback* y calidad del acompañamiento.

Finalmente, los **instrumentos de evaluación de satisfacción con el programa** evalúan la satisfacción con el programa de profesores principiantes, mentores y empleadores de profesores principiantes. Al final del programa, estos instrumentos consultan tanto a profesores principiantes como a mentores acerca de la pertinencia de aspectos estructurales del programa (cantidad de horas, carga de actividades, secuencia de actividades), y de aspectos relacionados con los contenidos y las actividades cubiertas en éste. Los profesores principiantes debieran ser también evaluados respecto a su nivel de satisfacción con el proceso de inserción laboral propiamente tal (como el conocimiento de y adaptación a la cultura de la escuela, relación con los pares y expectativas de permanencia). Por su parte, los empleadores de profesores principiantes, debieran evaluar su satisfacción con la pertinencia general del programa en relación al logro de objetivos.

6.3 Componente comunicacional

La experiencia internacional en programas de inducción recalca la necesidad de mantener informados a la sociedad en general y a los involucrados en el

quehacer docente (empleadores, universidades, estudiantes de pedagogía), respecto a los resultados del programa. Para esto, es necesario implementar un programa comunicacional que, al final de cada período, publique los resultados más importantes de la evaluación permanente del programa y de las decisiones tomadas respecto a las modificaciones del mismo.

Un segundo objetivo de la campaña comunicacional es promocionar el programa entre los potenciales mentores.

7. Evaluación experimental

Antes de implementar el programa de inducción propuesto a nivel nacional, es clave realizar una evaluación rigurosa del impacto del programa. Proponemos implementar un programa de inducción piloto que sea evaluado a través de un diseño experimental, es decir, mientras algunos profesores principiantes serán asignados aleatoriamente para participar en el programa de inducción propuesto, otros profesores serán asignados aleatoriamente al grupo de control, que simplemente consiste en la inserción regular que estos profesores tendrían al comenzar a desempeñarse en establecimientos educacionales. Esto significa que como parte de la implementación del plan piloto debe llevarse a cabo una randomización de escuelas vulnerables que contratan recién egresados. Algunas escuelas serán asignadas al grupo de tratamiento (es decir, al programa de inducción) y otras al grupo de control.

Planteamos una evaluación con dos “tratamientos”. El primer grupo de tratamiento recibiría el programa de inducción de un año que se propone en esta propuesta, y el segundo grupo recibiría el programa de dos años. El grupo de control no recibiría ninguno de los programas de inducción propuestos. Este grupo de control es uno solo, pero se le haría seguimiento por uno o dos años, según corresponda al grupo de control para el tratamiento de inducción de uno o de dos años.

Considerando las experiencias de formación de mentores llevadas a cabo hasta el momento por la Red de Maestros de Maestros, sería adecuado comenzar este plan piloto en una de las regiones en las que se han formado mentores¹³. Según información proporcionada por la misma Red de Maestros de Maestros, estos profesores se concentran en las regiones V, VIII y IX¹⁴. Además, las dos primeras regiones concentran un número importante de profesores ejerciendo labores de mentoría en 2011¹⁵.

13 La Red de Maestros de Maestros realiza hace un par de años diplomados que buscan preparar a los docentes en las tareas de mentorazgo.

14 Estas regiones concentran a casi un 75% de los profesores formados, dado que de los 110 profesores formados, 29 son profesores pertenecientes a la V Región, 29 a la VIII Región y 23 a la IX Región.

15 El año 2011, 37 Maestros de Maestros formados como mentores están realizando el proyecto de “Apoyo al docente que se inicia en su vida profesional”. De estos 37 profesores, 12 se encuentran en la VIII Región y 5 en la V Región.

La evaluación experimental de este piloto del programa de inducción a profesores principiantes tiene por objeto evaluar el impacto del programa en el logro de sus objetivos, específicamente, el grado en que el programa facilita la transición al trabajo y mejora el desempeño de los docentes.

Para evaluar el impacto del programa, se medirán los siguientes indicadores en el calendario propuesto en la Tabla 2. Con tal de cuantificar el impacto del programa, es necesario medir estos indicadores tanto en el grupo de control como en los grupos de tratamiento.

TABLA 2 | **Calendario de evaluación**

Actores	Inicio programa	Fin programa	Fin año N (mediano/ largo plazo)
Alumnos	-Desempeño escolar.	-Desempeño escolar.	-Desempeño escolar.
Profesores nuevos	-Desempeño docente.	-Desempeño docente. - Satisfacción con el lugar de trabajo.*	-Desempeño docente. -Trayectoria Laboral.**
Escuela	-Satisfacción con el nuevo profesor.	-Satisfacción con el nuevo profesor.	-Tasa de retención de profesores nuevos de buen desempeño en escuelas vulnerables.

* Grado de adaptación a la cultura laboral de la escuela, conocimiento y aceptación de las normas implícitas y explícitas de la escuela, calidad de la relación con los pares, sentimiento de pertenencia, proyección laboral en la escuela, entre otros.

** Verificar situación laboral, cambios de trabajo y características principales del lugar de trabajo, entre otros.
 Fuente: elaboración propia.

Al comparar los resultados de los profesores principiantes en escuelas tratadas (con programas de inducción de uno o dos años) con los resultados de los profesores en escuelas no tratadas o el grupo de control, se podrá evaluar si la siguiente hipótesis tiene algún asidero empírico:

- Bajo condiciones de trabajo similares, los profesores principiantes tratados presentan un mejoramiento en el desempeño docente durante sus primeros años de trabajo, superior al mejoramiento del desempeño docente de aquellos profesores no tratados.

En el mediano/largo plazo, se propone volver a medir el desempeño docente del grupo de control y de los grupos de tratamiento (con programas de inducción de uno o dos años), para evaluar si los beneficios del programa se mantienen a través del tiempo. En este caso, las hipótesis a evaluar son:

- Los profesores tratados presentan niveles superiores de satisfacción laboral que los profesores del grupo de control.
- Existen diferencias en la trayectoria laboral de los profesores tratados y no tratados.

- Bajo condiciones de trabajo similares, los alumnos de profesores tratados presentan un mejor nivel de aprendizaje que los alumnos de profesores no tratados.
- Los empleadores de profesores que participan del programa de inducción están más satisfechos con el desempeño del nuevo profesor que los empleadores que contratan profesores del grupo de control.
- En establecimientos vulnerables, la tasa de retención de profesores principiantes de buen desempeño es más alta para profesores tratados que del grupo de control.

En todas las dimensiones anteriores se busca comparar el efecto de un programa de dos años en comparación a uno de un año.

Conclusiones

El programa de inducción propuesto tiene como objetivo mejorar la calidad de la enseñanza y de esta forma potenciar el logro académico de sus alumnos. Las contribuciones más amplias de esta propuesta son las siguientes:

- a. Entendemos la inducción como un proceso de aprendizaje de los profesores principiantes centrada en el aula. Mas allá de la formación inicial recibida, hay aspectos del “ser profesor” que sólo pueden ser aprendidos comprensivamente cuando se está inmerso y se asume el rango completo de responsabilidades en la sala de clases (Britton et al., 2003).
- b. La implementación de este programa, aun cuando se enfoca directamente en los profesores principiantes, representa una oportunidad de renovación para el sistema educativo. La mentoría se basa en una relación simétrica en que tanto profesores principiantes como profesores mentores aportan a la relación de aprendizaje. Esto tiene al menos dos consecuencias para la cultura escolar. Por una parte, el principiante no se adapta pasivamente a la cultura escolar existente, y tanto el mentor como el principiante intervienen para generar las condiciones en que el profesor principiante pueda desempeñarse de manera más efectiva. Por otra, la relación entre el profesor mentor y principiante genera un proceso de colaboración transparente y abierto, distinto al aislamiento frecuente del ejercicio docente – un proceso que tanto mentores como principiantes pueden replicar en sus futuras prácticas docentes.
- c. Esta propuesta está en línea y es complementaria a otras políticas públicas destinadas al mejoramiento de la calidad docente tales, como el Programa para la Formación Inicial Docente, INICIA y la Beca Vocación de Profesor.

Bibliografía

- Allensworth, E., Ponisciak, S., Mazzeo, C.,** 2009. The Schools Teachers Leave. Teacher Mobility in Chicago Public Schools. Consortium on Chicago School Research at the University of Chicago Urban Education Institute. June 2009.
- Anderson, E., y Shannon, A.,** 1988. Toward a Conceptualization of Mentoring. *Journal of Teacher Education*, 38-42.
- Arends, R., y Rigazio-DiGilio, A.,** 2000. *Beginning teacher induction: Research and Examples of Contemporary Practice*. ERIC ED 450074.
- Ávalos, B., Carlson, B., y Aylwin, P.,** 2004. *La inserción de profesores neófitos en el sistema educativo: ¿cuánto sienten que saben y cómo perciben su capacidad docente en relación con las tareas de enseñanza asignadas?* Informe final FONDECYT. Santiago de Chile.
- Boerr, I.,** 2010. Acompañar los primeros pasos de los docentes. Santiago: Santillana
- Borko, H.,** 1986. Clinical Teacher Education: The Induction Years. En J.V. Hoffman y S.A. Edwards (Eds.), *Reality and Reforming Clinical Teacher Education* (pp. 45-63). New York: Random House.
- Britton, E., Paine, L., Raizen, S.,** 2003. *Comprehensive Teacher Induction*. Kluwer Academic Publishers.
- Cohen, B., y Fuller, E.,** 2006. *Effects of Mentoring and Induction on Beginning Teacher Retention*. en *The Impact of Induction and Mentoring Programs for Beginning Teachers*. Ingersoll, R., y Strong, M. Review Of Educational Research, 2011 81.
- Darlyng - Hammond, L.,** 2003. Keeping good teachers. *Educational Leadership*, (60)8, 6-13.
- Davis, B., y Higdon, K.,** 2008. The effects of mentoring/induction support on beginning teachers. *Journal of Research in Childhood Education*, 22, 261-274.
- Docentemás,** 2005 - 2007. Disponible en <http://www.docentemas.cl/> Recuperado el 26 de agosto de 2011.
- Evans-Andris, M., Kyle, D., Carini, R.,** 2006. Is mentoring enough? An examination of the mentoring. Relationship in the Pilot Two-Year Kentucky Teacher Internship Program. *The New Educator* (2) 289-309.
- Evertson, C., y Smithey, M.,** 2000. Mentoring Effects on Protégés Classroom Practice: an Experimental Field Study. *The Journal of Educational Research*, 93 (5), 294-304.
- Feiman-Nemser, S.,** 2001. From Preparation to Practice: Designing a Continuum to Strengthen and Sustain Teaching. En *Teachers College Record*. Vo. 103, N° 6, diciembre de 2001, pp. 1013-1055.

- Glazerman, S., Dolfín, S., Bleeker, M., Johnson, A., Isenberg, E., Lugo-Gil, J., y Ali, M.**, 2008. *Impacts of Comprehensive Teacher Induction: Results from the First Year of a Randomized Controlled Study* (NCEE 2009-4034). Washington, DC: U.S. Department of Education.
- Glazerman, S., Isenberg, E., Dolfín, S., Bleeker, M., Johnson, A., Grider, M., Lugo-Gil, J.** 2010. *Impacts of Comprehensive Teacher Induction*. Institute Education Sciences.
- Howe, E. R.**, 2006. Exemplary teacher induction: An international review. *Educational Philosophy and Theory*, 38(3), pp.287-297.
- Ingersoll, R., y Kralik, J.**, 2004. *The Impact of Mentoring on Teacher Retention: What the Research Says*. Denver, CO: Education Commission of the States.
- Ingersoll, R., y Strong, M.**, 2011. *A Critical Review of the Research. The Impact of Induction and Mentoring Programs for Beginning Teachers*. Review Of Educational Research, 2011 81.
- Kaechele, M., y Del Valle, R.**, 2010. Formar mentores en Chile: la experiencia piloto de la Universidad Católica de Temuco. En Boerr, I., *Acompañar los primeros pasos de los docentes* (pp. 47-60). Santiago: Santillana.
- Kapadia, K., Coca, C., y Easton, J. Q.**, 2007. *Keeping New Teachers: A First Look at the Influences of Induction in the Chicago Public Schools*. Chicago, IL: Consortium on Chicago School Research. Disponible en: http://ccsr.uchicago.edu/publications/keeping_new_teachers012407.pdf Revisado 14 noviembre de 2011
- Marable, M., Raimondi, S.**, 2007. Teachers perceptions of what was most (and least) supportive during their first year of teaching. *Mentoring & Tutoring*, Vol. 15 (1), 25-37.
- Marcelo, C.**, 1993. El primer año de enseñanza: Análisis del proceso de socialización de profesores principiantes. *Revista de Educación*, 225-278.
- Marcelo, C.**, 2008. *Políticas de inserción a la docencia: de eslabón perdido a puente para el desarrollo profesional docente*. Sevilla: PREAL.
- Marcelo, C.**, 2009. Los comienzos en la docencia: un profesorado con buenos principios. Profesorado. *Revista de Currículum y Formación del Profesorado*. Vo. 13 N° 1 pp.1-25.
- Marti, J., Huberman, M.**, 1993. Beginning Teaching. En Huberman, M., Gonnauer, M.M., Marti, J., (Eds.) *The Lives of Teachers*. New York: Teachers College.
- Mertz, N.**, 2004. What's mentor, anyway? *Educational Administration Quarterly*, 40(4), 541-560.
- MINEDUC**, 2003. Marco para la Buena Enseñanza. Santiago de Chile.
- MINEDUC**, 2006. Encuesta longitudinal de docentes 2005: análisis y principales resultados.

- Moir, E., Freeman, S., Petrock, L., Baron, W.**, 2010. *Continuum of Teacher Development*. New Teacher Center.
- Moir, E., Barlin, D., Gless, J., Miles, J.**, 2009. *New Teacher Mentoring. Hopes and Promise for Improving Teacher Effectiveness*. Harvard Education Press. Cambridge Massachusetts.
- OECD**, 2004. *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*. París.
- Panel de Expertos**, 2010. Primer Informe de Panel de Expertos para una Educación de Calidad Recuperado de http://www.educacion2020.cl/index.php?option=com_content&task=view&id=873&catid=15&Itemid=37 Revisado 14 de Noviembre de 2011
- Prueba Inicia**. 2010. Prueba Inicia para los Egresados de Pedagogía en Educación Básica. Disponible en: <http://www.programainicia.cl/docs/Inicia2010.pdf>. Recuperado el 26 de agosto de 2011.
- Red de Maestros de Maestros**, 2011. Bases de datos. Julio de 2011. Proporcionada por Macarena Rojas.
- Rockoff, J. E.**, 2008. *Does mentoring reduce turnover and improve skills of new employees? Evidence from teachers in New York City* (Working Paper 13868). Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. Disponible en <http://www.nber.org/papers/w13868>. Revisado 14 de Noviembre de 2011.
- Sanders, W., y Rivers, J.**, 1996. *Cumulative and Residual Effects of Teachers on Future Student Academic Achievement*. University of Tennessee .
- SIES**, 2010. *Evolución de titulación en educación superior de Chile*. Periodo 1999-2008.
- SINIM**, 2009. Sistema Nacional de Información Municipal. Recuperado el 26 de agosto de 2011.
- Smith, T.M., Ingersoll, R.M.**, 2004. What are the Effects of Induction and Mentoring on Beginning Teacher Turnover? *American Educational Research Journal*, 41 (3), 681–714.
- Stanulis, R. N., & Floden, R. E.** 2009. 'Intensive mentoring as a way to help beginning teachers develop balanced instruction'. *Journal of Teacher Education*, 60, 112–122.
- Veenman, S.**, 1984. Perceived problems of beginning teachers. *Review of Educational Research*, 143-178.
- Villegas-Reimers, E.**, 2003. *Teacher Professional Development: an International Review of the Literature*. UNESCO.
- Wang, J., y Odell, S.**, 2002. Mentored Learning to Teach According to Standards – Based Reform: A Critical Review. *Review of Educational Research*, 72(3), 481-546.

ANEXO

Estimación de costos del programa

A continuación se detallan los costos del programa y los supuestos que utilizamos en su estimación.

Estimación de cantidad de principiantes

Para estimar la cantidad de profesores principiantes (posibles beneficiarios del programa), utilizamos información proporcionada por el Departamento de Estudios y Desarrollo, División de Planificación y Presupuesto del MINEDUC y la Encuesta Longitudinal Docente 2005-2009.

A partir de los datos del Departamento de Estudios del MINEDUC hemos identificado que al año 2010 existían 3.065 docentes en aula con título en educación general básica, que enseñaba a niños, con 1 ó 0 años de servicio, y con una jornada de 30 ó más horas en el sector municipal y particular subvencionado.

Como se ha mencionado anteriormente, este programa está focalizado en profesores principiantes que se desempeñan en escuelas vulnerables. Para estimar la proporción de profesores principiantes que se desempeñan en este tipo de establecimientos hemos utilizado datos de la Encuesta Longitudinal Docente 2009. Considerando sólo a los profesores principiantes que ingresaron a trabajar entre 2005 y 2007, se estima –utilizando un criterio conservador– que alrededor de un 35% de los docentes que comienzan su vida laboral lo hacen en establecimientos vulnerables (grupos socioeconómicos A y B según la clasificación realizada con datos del SIMCE de cuarto año de educación básica), lo que significaría que cada año existirían alrededor de 1.080 beneficiarios del programa a nivel país.

Estimación de cantidad de mentores

Como se plantea en la sección “Distribución de mentores y principiantes, rotación/duración, duración del programa y términos de contratación”, se espera que cada mentor trabaje con un promedio de 6 principiantes durante el año (lo que se traduce en 24 horas-principiante semanales, concepto asociado a las horas de dedicación de los principiantes y no del mentor). Eso significa que el programa requiere de al menos 180 mentores anuales para la alternativa de un año.

Para la alternativa de un programa de dos años, un mentor puede llegar a tener más principiantes a su cargo el segundo año, llegando a completar 24 horas-principiante semanales de primer y segundo año. Por ejemplo, el primer año el mentor tendrá 24 horas-principiante semanales ya que tendrá a su cargo 6 principiantes y cada uno de ellos debe dedicar 4 horas semanales al programa. El segundo año tendrá 6 principiantes que deben

dedicar 2 horas semanales al programa, lo que suma 12 horas, por lo que está en condiciones de integrar 3 principiantes más, con lo que sumamos 24 horas-principiante. Por lo tanto, el segundo año se requieren un 50% más de mentores (90 mentores adicionales). Es decir, la alternativa de un programa de dos años requiere un total de 270 mentores anuales en su forma de programa regular (considerando cohortes del primer y segundo año).

Estimación de los costos

Uno de los principales costos de este programa es la liberación de horas tanto para mentores como para principiantes. Según datos publicados por el MINE-DUC a partir de datos de la Encuesta Longitudinal Docente 2005, el salario hora promedio mensual de un profesor en el sector municipal es de \$12.841, mientras que en el sector particular subvencionado es de \$11.447 (MINEDUC, 2006: 53). Sin embargo, el salario de los profesores está fuertemente asociado a sus años de experiencia. Así, el salario promedio de un profesor con menos de 30 años de edad en el sector municipal es de \$8.974, y en el sector subvencionado es de \$9.675 (MINEDUC, 2006: 56). Considerando esta estructura salarial, el salario/hora de los principiantes será estimado a partir del salario/hora promedio de un profesor con menos de 30 años de edad.

Considerando el salario por hora promedio de un profesor, y el salario por hora promedio de un profesor joven (menos de 30 años) podemos estimar los costos asociados a la liberación de horas requeridas en el programa para mentores y principiantes, lo que se expone en la Tabla A.

TABLA A | **Costo mensual por mentor y profesor principiante (\$ año 2005)**

	Mentor		Principiantes 1 ^{er} año		Principiantes 2 ^{do} año	
	Municipal	Part. Subv.	Municipal	Part. Subv.	Municipal	Part. Subv.
Salario/hora promedio	\$12.841	\$11.447	\$8.974	\$9.675	\$8.974	\$9.675
Horas liberadas (semanal)	22 hrs.	22 hrs.	4 hrs.	4 hrs.	2 hrs.	2 hrs.
Total (mensual)	12.841*	11.447*	8.947*	9.675*	8.947*	9.675*
	22 hrs.	22 hrs.	4 hrs.	4 hrs.	2 hrs.	2 hrs.
	\$282.502	\$251.834	\$35.896	\$38.700	\$17.948	\$19.350

Fuente: elaboración propia a partir de MINEDUC (2006), "Encuesta Longitudinal de Docentes 2005: Análisis y Principales Resultados". Pp. 56.

Para estimar el costo total del programa es necesario conocer la distribución de profesores principiantes según dependencia administrativa del establecimiento. A partir de datos entregados por el Departamento de Estudios del MINEDUC, estimamos que del total de docentes en aula con título en

educación general básica, que enseñaba a niños (no adultos), con 1 ó 0 años de servicio, con una jornada de 30 ó más horas, y que forman parte de nuestro grupo de interés, un 44% se desempeña en el sector municipal (1.361) y un 56% en el sector particular subvencionado (1.704).

Otro costo asociado al programa es el salario de los coordinadores a nivel nacional y local que requiere el programa. Proponemos que al menos 3 funcionarios estén a cargo de la coordinación a nivel nacional (en el “Centro de Nuevos Profesores”), y que exista al menos un funcionario por departamento provincial que tenga dentro de sus tareas la participación en este programa.

La estimación de costos del programa se realiza en términos de los salarios de cada uno de los actores mencionados anteriormente. En el caso de los principiantes, se considera la distribución de profesores en el sector municipal y subvencionado y el salario promedio de los profesores con menos de 30 años; en el caso de los mentores, se considera la cantidad de principiantes y el salario promedio por dependencia; en el caso de los funcionarios a nivel nacional y local, se considera el salario promedio de profesores en el sector municipal como referencia del salario mínimo que deberían recibir por sus labores en este programa.

Nuestra recomendación es de un programa de inducción de 2 años. Para esta alternativa, el costo anual del programa regular (considerando dos cohortes de principiantes) es de \$2.210.498.352. Este costo considera la incorporación de nuevos principiantes y funcionarios, y aunque la cohorte de principiantes que está en su segundo año (cohorte 1) significa una menor carga de trabajo para el mentor, son necesarios nuevos mentores para hacer frente a las demandas de los nuevos principiantes. Por lo tanto, el costo incluye el financiamiento de la liberación de horas de 2.160 principiantes, 270 mentores y los salarios de 3 funcionarios del Centro de Nuevos Profesores y de 43 funcionarios de los DEPROV.

TABLA B | **Costos mensuales y anuales alternativa programa de inducción de dos años (\$ año 2005)**

		Cohorte 2			Cohorte 1		
Principiantes	Municipal	480	\$35.896	\$17.230.080	480	\$17.894	\$8.589.120
	Part. Subv.	600	\$38.700	\$23.220.000	600	\$19.350	\$11.610.000
	Total	1.080		\$40.450.080	1.080		\$20.199.120
Mentores	Municipal	80	\$282.502	\$22.600.160	40	\$282.502	\$14.125.100
	Part. Subv.	100	\$251.834	\$25.183.400	50	\$251.834	\$22.665.060
	Total	180		\$47.783.560	90		\$36.790.160
Gestión*	Funcionarios del CNP	3	\$ 565.004	\$1.695.012	3	\$282.502	\$847.506
	Funcionarios de los DEPROV	43	\$565.004	\$24.295.172	43	\$282.502	\$12.147.586
Total mensual por Cohorte				\$114.223.824	\$69.984.372		
Total anual (12 meses) por Cohorte				\$1.370.685.888	\$839.812.464		
Total mensual Programa					\$184.208.196		
Total anual (12 meses) Programa					\$2.210.498.352		

El salario de los funcionarios del CNP y DEPROV corresponde al salario promedio de un profesor del sector municipal en jornada completa (44 horas); en el segundo año, se incorporan nuevos funcionarios con media jornada (22 horas).

Fuente: elaboración propia a estimaciones propias y datos obtenidos de MINEDUC (2006), de la "Encuesta Longitudinal de Docentes 2005: Análisis y Principales Resultados", y datos otorgados por el Departamento de Estudios del MINEDUC.

Finalmente, el costo de la alternativa de un programa de un año es de \$1.370.685.888, lo que incluiría el financiamiento de la liberación de horas de 1.080 principiantes, 180 mentores y los salarios de 3 funcionarios del Centro de Nuevos Profesores y de 43 funcionarios de los DEPROV. Este valor es equivalente a la estimación de costos para la cohorte 2 de la Tabla B.

En estas estimaciones no se incluyen los costos asociados a la campaña comunicacional, la evaluación y supervisión del programa, los tiempos de viaje, materiales, entre otros.

Diseño de *Assessment Center* para la selección de equipos directivos en establecimientos educacionales

INVESTIGADORES

PAULO VOLANTE

Facultad de Educación UC

ANTONIO MLADINIC

Escuela de Psicología UC

CRISTIÁN LINCOVIL

Grupo Educativo

MAGDALENA FERNÁNDEZ

Psicóloga UC

MICHAEL JOHANEK

University of Pennsylvania

Resumen

A través de esta propuesta se ha definido un set de competencias claves de dirección escolar, validadas teóricamente, testeadas con expertos y priorizadas a través de una consulta a más de 200 profesores y directivos en ejercicio. Sobre la base de esta priorización se ha diseñado un proceso de selección, inspirado en modelos de *Assessment center* (Centro de evaluación), que aspira a contribuir a la implementación de los procesos de selección de directores escolares en el marco de la Ley N° 20.501 (febrero de 2011). Para ello, se analizaron las condiciones de institucionalidad y sistemas de soporte con que debiese contar un proceso tipo de *Assessment Center* (AC), con miras al diseño y puesta en marcha de experiencias piloto y aplicaciones que permitan su validación empírica en próximos estudios.

Se han diseñado también prototipos de instrumentos, rúbricas y un flujo del proceso de selección de acuerdo a los supuestos del modelo AC, además del respectivo análisis de factibilidad política, técnica y económica.

1 Se agradece a los investigadores, expertos y directores de establecimientos escolares que participaron de los talleres de discusión en que fue desarrollada esta propuesta. En especial, al Centro de Estudios MINEDUC, por los comentarios de Francisco Lagos, Carla Guazzini y Franco Fernández. También agradecemos los aportes de Gregorio Airola, Subdirector Alta Dirección Pública; Violeta Arancibia, Directora CPEIP MINEDUC y al equipo directivo de EDUCA UC. Finalmente, agradecemos el apoyo del Concurso de Políticas Públicas UC 2011, y muy especialmente a Ignacio Irrarrazaval, Elena Puga y Gabriel Gutiérrez.

Antecedentes

1. Presentación del problema y diagnóstico de la situación actual

La eficacia de los equipos directivos en las escuelas es muy relevante para el logro de resultados educativos. En efecto, existe evidencia de que el liderazgo directivo impacta de manera positiva en los aprendizajes de los estudiantes, sobre todo en las escuelas más vulnerables (Leithwood, 2009). Por otro lado, el mayor impacto se produciría cuando el director centra su gestión en lo relativo a la enseñanza y el aprendizaje (Robinson, Honepa y Lloyd, 2009).

En Chile, 7.735 directores administran la enseñanza para 3,6 millones de estudiantes. De ellos, el 97% tiene título de pedagogo y más del 80% ha realizado estudios de postítulo y postgrado, preferentemente en el área de administración educacional, y se ha detectado que dedican un 28% de su tiempo a la gestión pedagógica, un 56% a labores de administración interna y un 16% a relaciones inter-institucionales. Por otro lado, un 53% de ellos tiene más de 50 años de edad (OCDE, 2008), por lo que es evidente la urgente necesidad de proveer buenos directivos en el sistema escolar en el mediano y corto plazo.

Estos antecedentes reflejan dos grandes desafíos a enfrentar en el ámbito del liderazgo directivo en las escuelas: por un lado, la necesidad de renovar los cargos de directores en los próximos años, y por otro, la urgencia de rediseñar programas de formación continua que se focalicen en el desempeño profesional, más que la transmisión teórica de modelos de gestión (Huber y West, 2002; Firestone y Riehl, 2005). En ese sentido, la tendencia internacional indica la conveniencia de integrar capacidades de investigación y evaluación de las universidades con la experticia de quienes cotidianamente ejercen una dirección escolar exitosa (Robinson, Honepa y Lloyd, 2008).

Metodológicamente, los nuevos directores requerirán desarrollar conocimiento interdisciplinario, implementación de redes institucionales y el contacto con mentores, además de procesos de auto-instrucción, retroalimentación directa y autoevaluación del avance en función de desafíos diferenciados y acordes a la etapa de la carrera de los involucrados (Volante, Díaz y Tapia, 2003). Por ello, la investigación educacional sobre el rol e impacto de los directivos escolares ha puesto énfasis en las competencias que evidencian los líderes educativos y su asociación con determinados procesos y resultados escolares (Huber y West, 2002). En ese contexto, resulta importante reparar sobre lo que se está entendiendo por competencia y cómo es que éstas son la forma más adecuada para analizar los componentes de un liderazgo educativo eficaz. En la literatura especializada es posible encontrar dos definiciones que se usan con frecuencia sobre competencias;

la primera, que corresponde a la visión de la OCDE, las define como “la capacidad para responder exitosamente a una demanda, tarea o problema complejo, movilizándolo y combinando recursos personales (cognitivos y no cognitivos) y del entorno” (OCDE, 2005). Por otro lado está la definición de Krüger, quien las define como “la capacidad de conectar conocimientos, habilidades, actitudes e identidad profesional que sean relevantes para una situación con las características personales y desplegarlas de forma integral para hacer posible una actuación adecuada en situaciones profesionales específicas” (Krüger, 2009). A pesar de la diferencia en los énfasis de cada una, ambas coinciden en plantear la capacidad de traducir en prácticas lo que Uribe (2010) distingue como un saber (conceptual), un saber hacer (procedimental) y un saber ser (actitudinal). Junto con lo anterior, es importante reconocer que el enfoque de competencias da especial importancia al contexto en que éstas se despliegan donde junto con la base de capacidades generales es necesario el desarrollo de competencias específicas que sean acordes a las necesidades y contexto de cada director. Cabe reconocer que este problema ha sido abordado desde otras perspectivas para responder a qué caracteriza a un buen líder escolar, sea en relación a prácticas, estándares o responsabilidades, todas distinciones cuyos aportes serán integrados al enfoque de las competencias.

Hoy existe cada vez más evidencia sobre el impacto de la formación de directores escolares en su desempeño dentro de los establecimientos y el efecto de éste en resultados de aprendizajes (Leithwood, 2009; Robinson, Honepa y Lloyd, 2009; Uribe, 2009). Sin embargo, en Chile no se cuenta con evidencia del impacto de los programas de capacitación en resultados educativos, aunque sí de las características de su oferta (Muñoz y Farfán, 2011). Por otra parte, existe una falta de programas de inducción y desarrollo que apoyen de manera dirigida la generación y fortalecimiento de competencias de gestión, lo que se contrapone a la necesidad de garantizar la calidad del desempeño de nuevos directores en el ejercicio de sus cargos.

La hipótesis que guía las políticas y programas de formación de directivos afirma que si se garantizara un buen director para cada establecimiento del país, los indicadores de calidad educativa mejorarían sustantivamente. Por lo tanto, la formación, selección, inducción y evaluación de los futuros directores escolares se constituye en una prioridad nacional, y la experiencia internacional sugiere elementos comunes para un cambio de perspectiva en su diseño, implementación y evaluación de impacto (La Pointe et al., 2007).

En Chile, las políticas educativas se han centrado en la gestión escolar y especialmente en los directores. En modificaciones introducidas al Estatuto Docente en 1996 por la Ley N° 19.979, se define la función principal del director como “dirigir y liderar el Proyecto Educativo Institucional”, defi-

niendo también un marco de acción y un perfil de competencias directivas. El 2005, por otro lado, se crea la Asignación de Desempeño Colectivo, como incentivo al cumplimiento de metas por parte de los equipos directivos de establecimientos escolares. La Ley N° 20.370 (Ley General de Educación), por su parte, describe nuevamente las funciones del director, centrándose en lo pedagógico.

La reciente Ley sobre Calidad y Equidad de la Educación (Ley N° 20.501), vigente desde febrero de 2011, establece tres líneas de acción en el campo de directivos escolares: mejorar la selección directiva, otorgar mayores atribuciones para el ejercicio de su cargo y aumentar las remuneraciones, con el fin de atraer mejores postulantes. En el terreno de selección de equipos directivos, la ley considera un proceso análogo al implementado en la Alta Dirección Pública, agregando al proceso actual el apoyo de asesorías externas en la preselección y la presencia de un miembro del Consejo de Alta Dirección Pública en la Comisión Evaluadora. Este proceso de selección no se implementará hasta que comiencen a regir reglamentos del MINEDUC respecto a la conformación de la comisión evaluadora y el rol y requisitos de las asesorías externas. Por lo tanto, es pertinente explorar modelos y aplicaciones que puedan ser transferidos a través de políticas y programas públicos de desarrollo profesional. Una línea de acción relevante frente a este problema es la aplicación de un proceso de evaluación y selección de equipos directivos basados en estándares de desempeño. Para ello, se propone diseñar y validar un modelo de *Assessment Center*, que permita detectar y evaluar el desempeño actual y potencial de los directivos escolares (actuales y futuros), así como sus necesidades de apoyo y potencial de desarrollo en el contexto del sistema escolar público.

2. Marco conceptual

Esta investigación propone una revisión de modelos de competencias y estándares de desempeño nacionales e internacionales para equipos directivos escolares. Fueron revisadas las competencias del Marco para la Buena Dirección (MINEDUC, 2005), los perfiles propuestos por Fundación Chile (2008), y los estándares para equipos directivos del Consorcio Interestatal de Acreditación de Líderes Escolares (ISSLC-*Interstate School Leaders Licensure Consortium Standards for School Leaders*). Para una segunda etapa, se propone un análisis de experiencias nacionales e internacionales relacionadas con el modelo de *Assessment Center* dentro y fuera del sector educativo. Fundamentalmente, interesa la experiencia de la *National Association of Secondary School Principals* de Estados Unidos, y el Sistema de Alta Dirección Pública en el caso chileno, organismo que asumirá la responsabilidad de dar transparencia a los procesos de selección de nuevos directores y jefes de la administración de educación municipal.

2.1 Revisión de experiencias internacionales

A nivel internacional, se observa que la discusión sobre desarrollo del liderazgo educacional está centrada en la relación que existe entre las capacidades a desarrollar y el contexto en el que se desenvuelven los egresados. La evidencia investigativa indica que la preparación de los líderes educativos depende de las condiciones y particularidades de los diferentes sistemas en que actúan. Por ejemplo, el análisis de la relación entre el nivel de descentralización y autonomía del sistema en que se desempeñan los directores, evidencia que tal formación sería distinta de aquella donde priman contextos centralizados, como es el caso de Francia, Alemania y Hong Kong, a diferencia del caso de Nueva Zelanda y Holanda, donde opera la descentralización. En términos generales, parece existir una relación entre sistemas centralizados y modelos de formación más orientados al perfil de administración, como sería un *liderazgo gerencial* y, por el contrario, existiría una relación entre sistemas descentralizados y liderazgos situacionales (Volante et al., 2003). Tal distinción se torna relevante para pensar el caso chileno, donde existe un sistema educacional altamente descentralizado y en donde el nuevo marco legal releva la responsabilidad y autonomía de los directores de establecimientos educacionales. Pero por otra parte, en el sector municipalizado priman condiciones de baja autonomía en las decisiones de gestión de los directores, estableciéndose por ejemplo que la gestión de recursos financieros del establecimiento depende del municipio, excepto cuando éste delega especialmente la función en el director (ver Ley N° 19.070, Estatuto Docente).

Por otra parte también existen modelos intermedios, como el de Canadá y Estados Unidos. En este último país, el Consorcio Interestatal de Acreditación de Líderes Escolares (CCSSO, 2008), ha desarrollado parámetros en función de un liderazgo que define núcleos comunes de conocimientos, actitudes y desempeños que facilitarían el ejercicio de un liderazgo para el logro de escuelas efectivas y el mejoramiento de resultados educacionales. Tal modelo de estándares ha sido ampliamente difundido y es un modelo relevante para la nueva legislación sobre dirección escolar. El ISLLC cuenta con seis dimensiones para el desarrollo de competencias. La primera de ellas refiere a la *visión institucional*, donde el líder educativo promueve el éxito de todos los estudiantes facilitando el desarrollo, articulación y puesta en práctica de una visión del aprendizaje que es compartida y apoyada por la comunidad de la escuela. En segundo lugar, se encuentra la *cultura escolar*, donde el líder educativo promueve una cultura escolar y programa educacional conducente al aprendizaje del estudiante y desarrollo personal del docente. En tercer lugar, las *operaciones efectivas*, donde el líder educativo asegura la gerencia de la organización, las operaciones y recursos para crear un ambiente de aprendizaje sólido, seguro, eficaz y eficiente. En cuarto lugar, la *contribución de los actores*, donde el líder educativo colabora con las familias y los miembros

de la comunidad, respondiendo al interés y diversas necesidades de ésta. En quinto lugar, la *dimensión ética*, en la que el líder educativo actúa con integridad, imparcialidad y de manera ética. Por último, se encuentra la *vinculación con el entorno*, donde el líder educativo responde e influye al contexto político, social, económico, legal y cultural.

2.2 Revisión de experiencias nacionales

En el ámbito nacional, es posible reconocer dos referentes en materia de competencias en liderazgo directivo, lo desarrollado por MINEDUC como el Marco de la Buena Dirección (2005), y los Perfiles de Competencias Directivas desarrollados por la Fundación Chile (2008), además del Mapa de Competencias Directivas propuesto por MINEDUC (2010).

El Marco para la Buena Dirección (MBD) integra la definición de competencias en relación al rol y atribuciones del director o equipo directivo, asociadas al proyecto educativo institucional, y que se traducen en lo pedagógico, administrativo y financiero de un establecimiento educacional (Ley N° 19.979). Para lo anterior, distingue cuatro dimensiones o áreas claves a la función directiva: liderazgo, gestión curricular, gestión de recursos y gestión del clima y la convivencia. Para cada una de las anteriores, el MBD define un conjunto de criterios orientadores para la acción directiva y una serie de descriptores para cada uno que se expresan en prácticas y responsabilidades concretas. Cabe decir que en esta estructura, el área de liderazgo adopta especial importancia al considerar competencias directivas que contribuyen al logro de los criterios incluidos en las áreas restantes. Junto con lo anterior, se promueve un liderazgo colectivo y participativo, que se traduzca en el desarrollo de equipos directivos donde el director asuma un rol de coordinación y articulación de las distintas áreas.

Por su parte, en el Modelo de Competencias Directivas desarrollado por la Fundación Chile durante los años 2008 y 2009, se elaboraron perfiles de competencias directivas con un mayor énfasis en las competencias específicas y las habilidades fundamentales requeridas para una dirección efectiva. A partir de lo anterior se parte de la distinción conceptual entre competencias funcionales y competencias conductuales, traída desde los estudios anglosajones. Las competencias funcionales se refieren a la capacidad de realizar acciones que permitan el cumplimiento de aspectos técnicos de una ocupación, donde se encuentran tres tipos de gestiones: institucional, curricular y de la convivencia escolar. Por otra parte, las competencias conductuales refieren a las disposiciones personales de los directores previas a la acción.

Por último, el modelo que integra las tres fuentes, es decir, el Marco para la Buena Dirección, el Perfil de Competencias Directivas y la revisión de la literatura internacional, está compuesto por 5 ámbitos (desarrollar personas,

condiciones organizacionales, convivencia y clima escolar, visión orientadora y gestión curricular), y 30 competencias en el caso de las funcionales. En el caso de las competencias conductuales, está compuesto por 4 ámbitos (gestión flexible para el cambio, articulación, conocimiento y práctica, habilidades comunicacionales y construcción de confianza), y 9 competencias. Este esfuerzo de síntesis se constituye en un aporte fundamental para el ejercicio de definición de competencias de directores de establecimientos educacionales.

3. Experiencias de evaluación de directivos escolares

El progresivo desarrollo de la literatura especializada en la definición de competencias directivas para el éxito de proyectos educativos, está acompañada de la generación cada vez más avanzada en materia de formación y selección de tales competencias. Es respecto a esto último donde existe una diversidad de métodos para la evaluación y detección de personas que postulan a cargos directivos en instituciones educacionales. Es central entonces que los instrumentos utilizados sean coherentes con el objeto de su medición, esto es, con el perfil de competencias que se está requiriendo. Respecto a esto, un modelo es el Self-Assessment Competence Profile School Management (CPSM), donde la auto-evaluación ofrece a los participantes o postulantes, la posibilidad de reflexionar, sobre una base objetiva, sus propias fortalezas y debilidades en las diferentes áreas requeridas para el liderazgo escolar. Es importante destacar que el CPSM busca integrar tanto habilidades cognitivas como disposiciones conductuales y de la personalidad, las que son desplegadas en seis áreas, a saber: destrezas generales, motivación hacia el trabajo, autogestión, disposición hacia el cambio, proyección social y liderazgo.

Una experiencia relevante al respecto es la auspiciada por el National Association of Secondary School Principals (NASSP) donde a través del programa *Selecting and Developing the 21st Century Principal*, se desarrolla e implementa una herramienta de evaluación que permite tanto la identificación como el desarrollo de líderes educativos efectivos. Está diseñado para medir el potencial de liderazgo en los participantes, mediante un diagnóstico de las fortalezas conductuales y los ámbitos que necesiten desarrollo en los posibles directores. El programa consta de una evaluación que se hace sobre el desempeño de los candidatos en una serie de actividades que simulan el trabajo de un director de escuela, esto es integrado a los datos y antecedentes con que se cuenta de cada uno para la elaboración de un informe sobre sus fortalezas y necesidades, que es posteriormente utilizado tanto como retroalimentación para los mismos participantes como insumo para la elección de director.

Para efectos del proceso planteado en esta investigación, el Modelo de *Assessment Center* aplicado a directores escolares a través de la herramienta VAL-ED: Vanderbilt Assessment of Leadership in Education, es especialmente

relevante. Este modelo se inspira en la definición de liderazgo escolar como “el proceso de influenciar a otros para lograr de mutuo acuerdo las metas de la organización”. El modelo y las herramientas fueron desarrolladas por académicos de las universidades de Vanderbilt y Pensilvania en EE.UU., y sus aplicaciones cuentan con evidencia de validez y apropiabilidad satisfactorias (Goldring et al., 2009). Un aspecto clave para evaluar la pertinencia del modelo, es su énfasis en competencias específicas para la dirección escolar centrada en los aprendizajes. De este modo, basados en la investigación sobre el liderazgo y su efecto en los resultados de aprendizaje, se establecieron seis componentes básicos y seis procesos claves a evaluar.

3.1 Componentes básicos

Los componentes básicos representan el liderazgo instruccional centrado en el aprendizaje efectivo. Corresponden a los siguientes:

- a. **Altos estándares de aprendizaje de los estudiantes:** el líder se asegura y preocupa de que existan metas individuales, de equipo y de la escuela para el riguroso aprendizaje académico y social de los estudiantes.
- b. **Currículum riguroso:** refiere al contenido de la instrucción e implica la definición de contenidos ambiciosos para todos los alumnos en las materias esenciales.
- c. **Instrucción de calidad:** el currículum en sí mismo es insuficiente, por ende, se aboga por una instrucción de calidad, que involucre prácticas instruccionales efectivas para maximizar el aprendizaje académico y social de los alumnos.
- d. **Cultura de aprendizaje y conducta profesional:** el liderazgo debe asegurar la existencia de una comunidad integrada de/y una práctica profesional al servicio de los estudiantes (aprendizaje académico y social). Asimismo, debe proveerse un ambiente escolar saludable/sano, en que el foco central sea el aprendizaje de los alumnos.
- e. **Conexión con comunidades externas:** vinculado a todos los elementos anteriores, las escuelas con esta tendencia, requieren de potentes relaciones con la comunidad, incluyendo vínculos con las familias y otras personas o instituciones que apoyen/promuevan el aprendizaje en general.
- f. **Systemic Performance Accountability:** refiere a la responsabilidad y actuar individual y colectivo de líderes (liderazgo), profesores y estudiantes en el logro de las rigurosas metas de aprendizaje académico y social.

3.2 Procesos claves

Se refiere a las formas –los procesos– mediante las cuales el liderazgo, individual y colectivamente, influencia la organización y *constituencies* (miembros o actores relevantes), para establecer y cumplir con los diferentes componentes básicos.

- a. **Planificar:** corresponde al proceso de articular dirección compartida y políticas, prácticas y procedimientos coherentes con un rendimiento estudiantil de alto estándar.
- b. **Implementar/Aplicar:** luego de planificar, los líderes implementan, es decir, ponen en práctica y realizan las actividades requeridas para obtener estándares altos de rendimiento estudiantil.
- c. **Apoyar:** los líderes deben crear las condiciones propicias para el aprendizaje académico y social, asegurando los recursos financieros, políticos, tecnológicos y humanos necesarios.
- d. **Abogar/Defender/Promover:** los líderes deben promover/abogar por las diversas necesidades de los alumnos, dentro y fuera de la escuela.
- e. **Comunicar:** los líderes desarrollan, utilizan y mantienen sistemas de intercambio entre los miembros de la escuela, y entre la escuela y su comunidad/contexto.
- f. **Monitorear:** el monitoreo consiste en la recopilación y análisis de información para formar y emitir juicios, que orienten la toma de decisiones y acciones de mejora continua.

El modelo y sus herramientas se presentan en formato impreso y *on line*, correspondiendo a un instrumento de evaluación en 360 grados, en que profesores, directores y supervisores responden a un inventario de comportamiento/conductas. Se evalúan tanto los componentes básicos como los procesos clave, componiéndose el instrumento de un total de 72 ítems (considerando sub-escalas). Las rúbricas utilizadas prescriben 4 niveles de desempeño, a partir de los cuales se plantean recomendaciones para cada evaluado.

En conclusión, hemos detectado antecedentes locales e internacionales para confirmar la decisión de plantear un modelo de evaluación que permita el uso de diversos perfiles de desempeño de directivo escolar, ya que tanto en Chile como en otros países, al menos existe más de un “marco de actuación” o modelo de estándares, que a su vez requieren ser adaptados a distintos contextos y necesidades organizacionales. Sin embargo, un conjunto de competencias relacionadas con el Liderazgo Instruccional tienden a ser más independientes del contexto, y su relevancia es ampliamente aceptada por diversos enfoques teóricos, políticos y profesionales.

Elementos de la propuesta

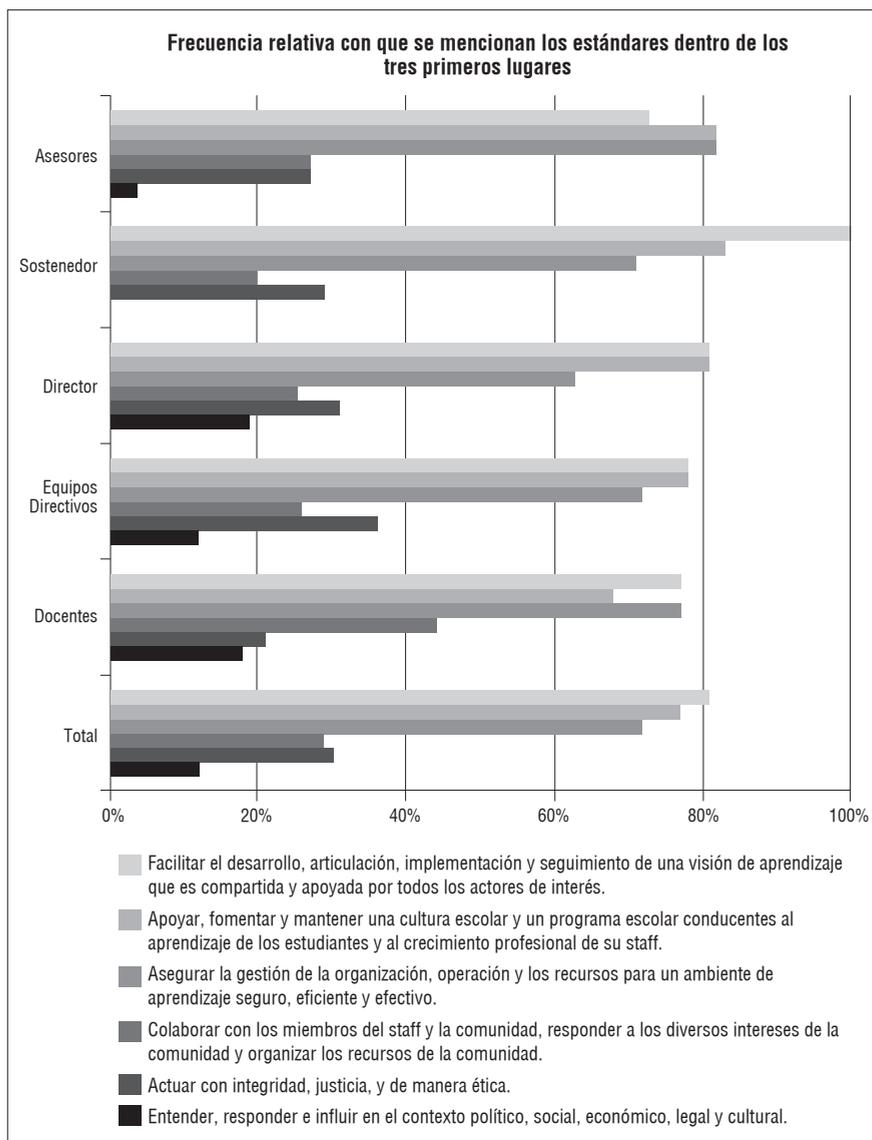
1. Selección de competencias y estándares clave para directivos escolares

Un proceso de selección de candidatos para cargos de dirección requiere de perfiles de competencias que aseguren un nivel de desempeño aceptable y, en lo posible, destacado. Para el caso de directores escolares, no existe un

modelo único ni claramente dominante, por lo que en la práctica se acepta más de una alternativa como válida. Sin embargo, existe evidencia suficiente para afirmar que las capacidades de influir en la calidad de la enseñanza y del aprendizaje, es un ámbito imprescindible a la hora de delinear el desempeño esperado de los directivos escolares. Bajo este supuesto, se estudiaron modelos internacionales que tuvieran este énfasis, tales como los estándares del ISLLC y, fundamentalmente, de su implementación como expectativas e indicadores de desempeño realizadas por el Council of Chief State School Officers (CCSSO, 2008). Junto a ello se revisó la experiencia Vanderbilt Assessment of Leadership in Education, la cual está alineada con los estándares mencionados, y claramente prioriza expectativas de desempeño relacionadas con el enfoque instruccional o pedagógico de la gestión escolar. Además de esta revisión internacional, se analizaron referentes locales, como el Marco para la Buena Dirección (MINEDUC, 2005), la propuesta de competencias de Fundación Chile (2006), y el informe perfiles de competencias para docentes directivos (MINEDUC).

La priorización de expectativas de desempeño a abordar en esta investigación se realizó en base a una encuesta aplicada el 2 de abril de 2011 a 212 participantes, entre los que se cuentan directivos, docentes, sostenedores y asesores educacionales. Las encuestas fueron aplicadas durante dos seminarios de Dirección Escolar, organizados por la Facultad de Educación de la Pontificia Universidad Católica de Chile, y en ellas los participantes debían rankear los 6 estándares de desempeño directivo de la ISLLC en base a la importancia que le otorgaban para el logro de resultados en sus establecimientos. Del total de encuestas válidamente respondidas: 25% corresponde a docentes, 30% directores, 35% miembros de equipos directivos, 5% representantes del sostenedor y 5% asesores. La Figura 1 muestra la frecuencia relativa con que cada grupo de integrantes menciona los estándares dentro de los tres primeros lugares del ranking.

FIGURA 1 | **Resultados de la encuesta aplicada en el Seminario de Dirección Escolar de Excelencia**



Fuente: elaboración propia.

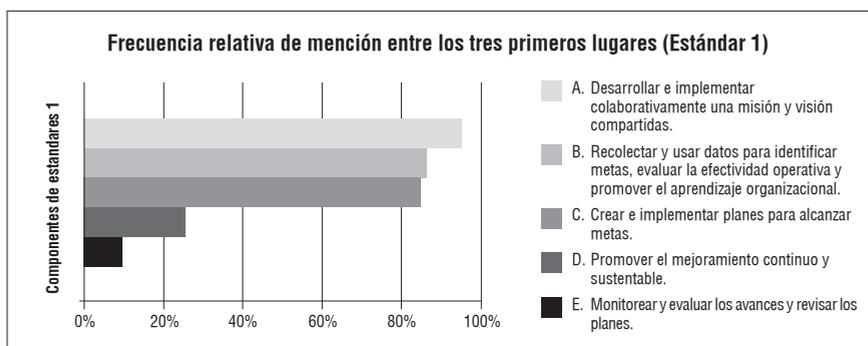
Si bien existen algunas diferencias en la importancia otorgada a cada estándar, todos los actores destacan por lejos entre los tres primeros lugares las capacidades de los directivos para:

- Facilitar el desarrollo, articulación, implementación y seguimiento de una visión del aprendizaje que es compartida y apoyada por todos los actores de interés.

- Apoyar, fomentar y mantener una cultura y un programa escolar conducente al aprendizaje de los estudiantes y al crecimiento profesional de su *staff*.
- Asegurar la gestión de la organización, operación y los recursos para un ambiente de aprendizaje seguro, eficiente y efectivo.

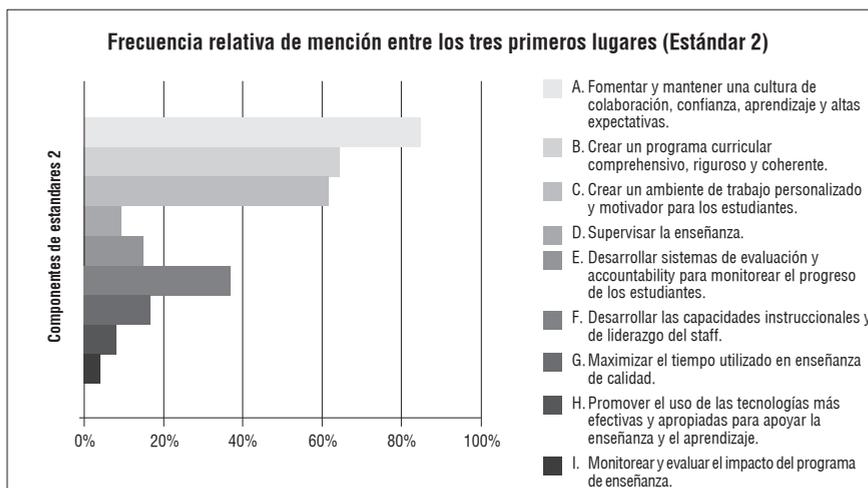
Al pedir a los participantes que repitieran el ejercicio, esta vez priorizando los componentes de cada estándar, los resultados para los tres estándares priorizados son los que muestran las figuras 2, 3 y 4 que siguen a continuación:

FIGURA 2. E1 | **Facilitar el desarrollo, articulación, implementación, y seguimiento de una visión del aprendizaje que es compartida y apoyada por todos los actores de interés**



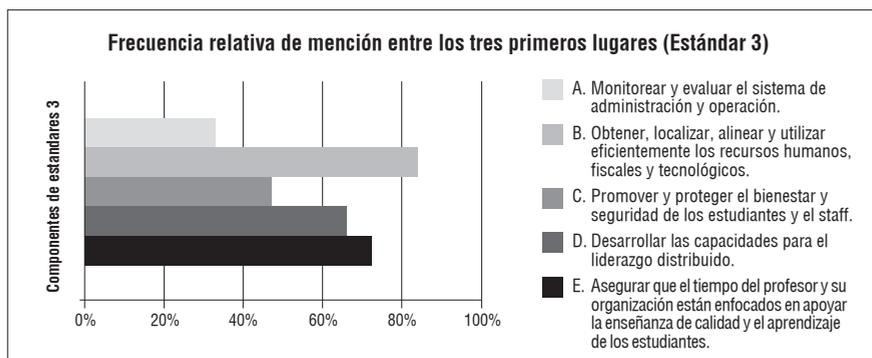
Fuente: elaboración propia.

FIGURA 3. E2 | **Apoyar, fomentar y mantener una cultura y un programa escolar conducentes al aprendizaje de los estudiantes y al crecimiento profesional de su *staff***



Fuente: elaboración propia.

FIGURA 4. E3 | **Asegurar la gestión de la organización, operación y los recursos para un ambiente de aprendizaje seguro, eficiente y efectivo**



Fuente: Elaboración propia.

En base a las orientaciones teóricas expuestas, la discusión con expertos locales y al ranking obtenido desde la encuesta, se seleccionaron las expectativas de desempeño definidas por el CCSSO acordes a los tres primeros estándares de la ISLLC, y dentro de ellas se han seleccionado los indicadores de desempeño que se relacionan directamente con los componentes que fueron revelados por los consultados. El listado de expectativas e indicadores de desempeño a considerar en la propuesta se lista a continuación.

1.1 Expectativas de desempeño 1: guiar el desarrollo e implementación de una visión, misión y objetivos de aprendizaje compartidos por los miembros de la organización

Descripción. Es capaz de guiar el proceso de definición e implementación de una visión de aprendizaje compartido, una sólida misión organizacional y altas expectativas para cada estudiante.

Comportamientos eficaces. Usa variadas fuentes de información y datos sobre las prácticas y resultados actuales para definir una visión, misión y metas con expectativas altas y medibles para todos los estudiantes y educadores.

1. Incorpora diversas perspectivas y genera consenso acerca de la visión, misión y metas que son altas y alcanzables para cada estudiante, cuando cuenta con oportunidades de aprendizaje apropiadas y efectivas.
2. Compromete a diversos actores, incluyendo a aquellos con perspectivas en conflicto, de modo de construir un entendimiento y compromiso de la visión, misión y metas.
3. Toma decisiones en base a datos, investigaciones y mejores prácticas para dar forma a planes, programas y actividades, y revisa continuamente sus efectos.
4. Incorpora la visión y metas en la planificación (por ejemplo, plan estratégico o plan de mejoramiento escolar), estrategias de cambio o planes instruccionales.

1.2 Expectativas de desempeño 2: monitorear y mejorar continuamente la enseñanza y aprendizaje

Descripción. Asegura la existencia de una comunidad integrada y una práctica profesional al servicio de los aprendizajes de los estudiantes, incluyendo un currículum de calidad y prácticas instruccionales efectivas.

Comportamientos eficaces.

1. Desarrolla entendimiento, capacidades y compromiso con las altas expectativas para todos los estudiantes y el cierre de las brechas de aprendizaje.
2. Entrega una guía efectiva para un currículum e instrucción exitosos, alineando contenidos, enseñanza, métodos de evaluación y desarrollo profesional.
3. Trabaja con equipos para analizar el desempeño de los estudiantes, monitorear su progreso y rediseñar programas curriculares e instruccionales para atender necesidades diversas.
4. Provee retroalimentación continua en base al uso de datos y métodos de evaluación que mejoran la práctica profesional.
5. Usa variadas fuentes y tipos de información y evaluaciones para monitorear el aprendizaje de estudiantes, la efectividad docente y la calidad de los programas.

1.3 Expectativas de desempeño 3: gestionar sistemas organizacionales y recursos para un ambiente de aprendizaje seguro y de alto desempeño

Descripción. Gestiona las operaciones del día a día y la organización alineando eficiente y efectivamente los recursos financieros, humanos y materiales con la visión, misión y metas de la organización.

Comportamientos eficaces.

1. Usa herramientas efectivas como habilidades de resolución de problemas, planificación de largo plazo y planificación operacional para mejorar continuamente el desempeño organizacional.
2. Distribuye y supervisa responsabilidades del liderazgo y la operación del establecimiento.
3. Promueve y crea sistemas colaborativos, y liderazgo y responsabilidades distribuidas que apoyan el aprendizaje de los estudiantes y el personal.
4. Alinea recursos (como tiempo, personas, espacio y dinero), para alcanzar la visión y las metas.
5. Evalúa y revisa procesos para mejorar continuamente el sistema operacional.

En síntesis, en esta fase inicial de la propuesta se propuso una selección de tres desempeños esperados (expectativas) que son considerados claves a la hora de focalizar en una dirección y liderazgo escolar, que contribuye en forma sustantiva a la mejora de la enseñanza y el aprendizaje. Esta primera

selección puede ampliarse y no es exhaustiva, sin embargo, se asume que representa el núcleo pedagógico de la labor directiva y, por tanto, se propone utilizarlas como inductores de un proceso de selección que detecte y prediga un desempeño acorde a este foco.

2. Proceso y prototipos de instrumentos para la selección de directivos escolares

Esta primera propuesta contempla el diseño de cuatro ejercicios de evaluación de las expectativas de desempeño, definidas como claves para la selección de directivos escolares. Los ejercicios pretenden abordar las expectativas de desempeño descritas previamente, y facilitar a los candidatos la oportunidad de mostrar los comportamientos asociados a ellas en contextos que simulan situaciones que debiesen enfrentar como directivos escolares. El proceso y los ejercicios propuestos se describen a continuación.

2.1 Procesos de evaluación

El proceso de evaluación de postulantes al cargo de director(a) busca evaluar competencias asociadas a una gestión centrada en la mejora de la enseñanza y el aprendizaje escolar, identificando un nivel de desempeño aceptable para:

1. Definir una misión y visión de aprendizaje compartida por los miembros de la organización escolar.
2. Gestionar una cultura y un programa escolar conducente al aprendizaje de los estudiantes y al desarrollo profesional del *staff* docente.
3. Gestionar la organización, la operación y los recursos.

El proceso de evaluación tendrá una duración de 5 horas y 15 minutos, en que los candidatos serán evaluados en cuatro oportunidades distintas:

1. Entrevista en base a competencias.
2. Ejercicio de análisis y presentación estratégicos.
3. Ejercicio de gestión (manejo) de personal.
4. Ejercicio de observación y retroalimentación de clases.

A través de estos cuatro procesos se busca predecir el desempeño del candidato utilizando situaciones y casos cercanos al desempeño esperado:

TABLA 1 | Relación entre instrumentos de evaluación y expectativas de desempeño a evaluar

Expectativa de desempeño.	Entrevista en base a competencias.	Ejercicio de análisis y presentación estratégicos.	Ejercicio de análisis y presentación estratégicos.	Ejercicio de observación de aula y retroalimentación.
Guiar el desarrollo e implementación de una visión, misión y objetivos compartidos.	X	X		X
Gestionar una cultura y un programa escolar conducente al aprendizaje de los estudiantes y al desarrollo profesional del staff docente.			X	X
Gestionar sistemas organizacionales y recursos para un ambiente de aprendizaje seguro y de alto desempeño.		X	X	

Fuente: elaboración propia

Itinerario de aplicación de instrumentos

El siguiente esquema sintetiza el itinerario de una jornada de evaluación en base a la aplicación de los cuatro ejercicios propuestos.

TABLA 2 | Itinerario de aplicación de instrumentos

Evaluación	Entrevista en base a competencias.	Ejercicio de análisis y presentación estratégicos.	Ejercicio de manejo de personal.	Ejercicio de observación de clases y retroalimentación.
Tiempo	60 minutos.	165 minutos.	30 minutos.	60 minutos.

Tabla N° 2 continúa en página siguiente ►►

Descripción del proceso	Un evaluador profesional mantiene una entrevista guiada con el candidato.	Un evaluador entrega instrucciones para el proceso y las lee al grupo de postulantes (10 min).	Postulante interactúa con un actor, quien interpreta una situación difícil de resolver para el postulante. El evaluador califica la interacción haciendo observación no participante.	Ver video de una clase (20 min).
		El postulante se retira a preparar su presentación (120 min).		Realización de la retroalimentación de lo observado en interacción con el actor, quien actúa como el profesor, mientras el evaluador participa como observador no participante. (20 min).
		En una segunda etapa el postulante presenta su análisis de un caso frente a una comisión evaluadora (35 min).		Una post-entrevista con el postulante para evaluar aspectos no discutidos en la retroalimentación. Especialmente, para evaluar aspectos metacognitivos (20 min).

Fuente: elaboración propia.

3. Descripción de prototipos (síntesis de instrumentos y rúbricas)

3.1 Entrevista basada en competencias

Este proceso consiste en realizar una entrevista semi-estructurada, en la que se proponen 3 preguntas por cada estándar de competencia. Las preguntas permitirán indagar la apreciación sobre las competencias claves que el candidato presenta basado en sus experiencias previas.

Esta instancia es una forma de presentación del candidato, que además sirve para orientarlo respecto de los pasos siguientes una vez terminada la entrevista. Las preguntas tipo que se realizan en esta instancia son:

1. Describa el proceso de definición de metas para los estudiantes y educadores en su escuela.
 - a. ¿Cómo definieron las metas?
 - b. ¿Qué fuentes de información usaron para determinar las metas?
 - c. ¿Quiénes participaron del proceso de definición de las metas?
2. Describa una situación en la que usted ayudó a definir la misión y/o visión de aprendizaje en su institución.
 - a. ¿Cuáles fueron los aspectos más importantes de su intervención en la definición de la misión y/o visión de aprendizaje compartida?
 - b. ¿Cómo cree usted que resultó su intervención en la definición de la misión y/o visión de aprendizaje compartida? Aspectos positivos y negativos.

- c. ¿Cómo se benefició el equipo al participar usted en este proceso?
 - d. ¿En qué se benefició usted en este proceso?
3. Describa una situación en la que hubo desacuerdos en la definición de la misión, visión y metas de su escuela.
- a. ¿Cómo se dio cuenta de que existían desacuerdos?
 - b. ¿En qué aspectos hubo desacuerdo?
 - c. ¿Se logró llegar a acuerdos? ¿Cómo se lograron acuerdos?
 - d. ¿Cuál fue su participación en la construcción de acuerdos?

3.2 Ejercicio de análisis y presentación estratégicos

El ejercicio de análisis y presentación estratégicos es una instancia de juego de rol donde interactúan el candidato y un evaluador. Los candidatos asumen el rol de director(a) recién asignado(a) en el cargo, en la escuela pública de una comuna ficticia.

Se proveerá a los participantes de antecedentes y documentos de la escuela que permitan entender su situación actual. El candidato deberá analizar los antecedentes y documentos, y producir un plan con lineamientos estratégicos que la organización debiese seguir en los próximos dos años para generar los cambios necesarios que requieren como escuela, con el fin de mejorar los resultados de aprendizaje de los estudiantes.

Específicamente, se les pedirá a los candidatos que estructuren una presentación considerando los siguientes puntos:

1. Los temas principales y desafíos que necesitan ser atendidos por la organización.
2. El diseño de un plan de acción a seguir durante los siguientes dos años, considerando objetivos, acciones, estándares e indicadores de éxito.
3. Determinación de áreas prioritarias y tiempos que propone.
4. Otros actores relevantes a incluir en la implementación del plan de acción y cómo debiesen estar involucrados en las acciones recomendadas.

El candidato presentará el plan a un grupo de evaluadores, quienes juegan los roles de: el director de la Dirección de Administración de Educación Municipal (DAEM), un profesional externo experto en selección de personal, y un representante de la comunidad escolar. Se espera que además indique claramente la lógica del plan sugerido.

El ejercicio consta de tres partes:

1. El candidato examina los antecedentes y documentos de la escuela, y prepara su presentación (2 horas).

2. El candidato presenta su análisis y plan de acción al evaluador (20 minutos sin interrupción).
3. El grupo de evaluadores pregunta al candidato sobre su presentación y la lógica que plantea (15 minutos).

La información contenida en este ejercicio es compleja y desea acercarse a una situación real en la medida de lo posible. En este sentido, no existe una única respuesta correcta o una sola aproximación al problema. El evaluador, al actuar como sostenedor, debe mantener un foco claro en los problemas y recomendaciones entregadas por el candidato, ayudando con sus preguntas a entender la lógica de fondo con la que se propone el plan. La calidad de las respuestas del candidato deberá evaluarse en relación a la forma y el fondo del plan, es decir, cómo se llevará a cabo o implementará y qué acciones plantea para dar solución al problema.

3.3 Ejercicio de manejo de personal

El ejercicio de manejo de personal es una interacción directa que dura 30 minutos, como máximo. Un actor representará un papel, por ejemplo el de jefe o jefa de unidad técnico pedagógica (UTP) de la escuela, quien protagoniza una situación de conflicto en una reunión con el (la) director(a) de la escuela recién asumido(a). El contexto de la simulación se refiere a: las tensiones percibidas en relación a sus diferentes visiones de la escuela y la manera de llevar a la práctica la visión, misión y metas en el periodo en que ambos han debido interactuar.

En este ejercicio es muy importante advertir las condiciones y el tiempo de la simulación, así como el foco en el manejo de personal con antecedentes de conflicto.

3.4 Ejercicio de observación de aula y retroalimentación

Este es un ejercicio que consta de tres partes: una observación de clases, un ejercicio de retroalimentación, y una post-entrevista con el postulante. Cada parte del proceso dura como máximo 20 minutos. El evaluador deberá dirigir al candidato a la sala de observación de clases, que estará acondicionada con:

- Monitor audiovisual de alta calidad.
- Reproductor de DVD o video, de acuerdo al caso.
- Audifonos.
- Grabación de la clase en formato DVD o video, según corresponda.
- Planificación de la clase correspondiente.
- Papel para hacer notas, lápices, etc.
- Silla y mesa.

Para la observación de clases se utilizará una video-grabación o segmentos de clases que permitirán al postulante formarse una opinión sobre el desempeño del docente, la actividad de los estudiantes y el contenido curricular de la clase. Además de la grabación, el postulante deberá contar con una planificación de la clase observada, con la cual verificar los objetivos y actividades previstas de la misma.

El ejercicio de retroalimentación de clases se realizará a continuación de la observación. En este ejercicio, el evaluador participará como un observador de la interacción producida entre el candidato, quien representa al director o la directora, y un actor que representa al profesor observado.

Finalmente, se realiza una post-entrevista con el objetivo de levantar información respecto del desempeño del postulante y su propia percepción sobre él mismo. Esta sección del ejercicio busca dilucidar aquello que el postulante percibe como relevante en su accionar durante la retroalimentación. El objetivo es explicitar cuál es el manejo que el postulante le dio a la información obtenida durante la observación.

3.5 Rúbricas

Para cada instrumento se han desarrollado prototipos de rúbricas correspondientes a los estándares de competencia que se focalizan en los aspectos más asociados al impacto en la mejora de la enseñanza y el aprendizaje.

3.6 Procedimiento de entrega de resultados y retroalimentación a las instituciones interesadas y el postulante

Assumiendo que cada proceso de selección incluye tres candidatos, se elaborarán informes analizando la información recopilada y en virtud de recomendar al postulante que muestre un mejor desempeño en las cuatro instancias de evaluación. Se estima un tiempo de elaboración de al menos 5 horas, considerando el análisis de la información y elaboración escrita de los reportes.

Los informes serán puestos a disposición de las instituciones interesadas, entregando las recomendaciones pertinentes, respecto del orden de prioridad de los candidatos según el nivel de desempeño esperado. Los candidatos obtendrán una carta de retroalimentación informándoles sobre los resultados en cada uno de los ejercicios, y el nivel de desempeño observado en cada una de las competencias evaluadas.

La síntesis de la evaluación de cada candidato se referirá al menos a los siguientes criterios:

Tabla 3 | Cuadro resumen de resultados de la evaluación del candidato

Cuadro de resumen de resultados							
Estándares de competencia	Definir misión y visión de aprendizaje compartida.	Puntaje obtenido.	Calificación				Comentarios u observaciones adicionales:
			Sobresaliente.	Suficiente.	Básico.	Insuficiente.	
	Gestión de una cultura y programa escolar conducente al aprendizaje y desarrollo del <i>staff</i> docente.	Puntaje obtenido.	Calificación				Comentarios u observaciones adicionales:
			Sobresaliente.	Suficiente.	Básico.	Insuficiente.	
	Gestión de la organización, operación y recursos.	Puntaje obtenido.	Calificación.				Comentarios u observaciones adicionales:
			Sobresaliente.	Suficiente.	Básico.	Insuficiente.	

Fuente: elaboración propia.

4. Impacto: indicadores de resultados esperados en materia de beneficiarios, cobertura y alcances de la propuesta

La propuesta presentada tendría un impacto potencial, en el largo plazo, sobre la totalidad de los directores y equipos directivos de establecimientos públicos del país. Según estimaciones, existen hoy cerca de 8.000 directores en Chile, 5.000 de ellos en el sistema de educación municipal, y unos 16.000 (MINEDUC-CPEIP, 2011) miembros de equipos directivos. Considerando que el cargo de concurso se desarrolla cada 5 años, en promedio debiesen realizarse 1.000 concursos de directores cada año para cumplir con la renovación requerida (Centro de Políticas Públicas UC, 2011).

Por otro lado, la matrícula promedio de las escuelas municipales en Chile es de 560 estudiantes, pero el 64% de ellas tiene 250 estudiantes o menos (Libertad y Desarrollo, 2011), por lo que tiene sentido comenzar la aplicación de esta política pública en aquellos establecimientos con mayor número de estudiantes, impactando con ello a una mayor población final a través de la renovación de los equipos directivos.

El resultado esperado de un proceso de selección mediante *Assessment Center* es una mejora en la capacidad de predicción del desempeño de los directores escolares en el momento de la selección. Esto debiese incidir en un mejor desempeño de los directores en su labor dentro del establecimiento, sin embargo, el impacto directo sobre los aprendizajes de los estudiantes es

acotado y la mayor influencia del director se ejerce de manera indirecta, a través del cambio en prácticas dentro del establecimiento y la influencia sobre profesores y personal del establecimiento.

Los estudios sugieren que sólo un 7% de los resultados de aprendizaje de los estudiantes se explica por la acción de los directores (Volante, 2010), siendo las mayores áreas de influencia del director y equipo directivo los procesos y prácticas al interior de la escuela, ejerciendo de esta manera una influencia indirecta sobre los aprendizajes de los estudiantes, el clima escolar, la asistencia de estudiantes y docentes y la matrícula del establecimiento. Incluso este impacto sobre los procesos y prácticas al interior de la escuela se ve limitado, en el caso del sector chileno, por las atribuciones que tiene el director respecto a la toma de decisiones en su propio establecimiento. En efecto, Donoso y Donoso (2009) señalan que entre las principales problemáticas a las que se debe adecuar la gestión de los establecimientos están la “escasa autonomía de los centros escolares municipales y de sus cuadros directivos para asumir decisiones relevantes en materia de selección, contrato y cambio de docentes, de manejo de recursos financieros, etc.”(pp.430).

Se propone, entonces, distinguir el impacto esperado de los nuevos directores en dos áreas: un área de procesos, referida a las prácticas dentro del establecimiento que debiesen mejorar; y un área de resultados, referida a los efectos en los indicadores del establecimiento que debiese producir el cambio en estas prácticas.

Respecto al impacto sobre los procesos y prácticas en el establecimiento, Robinson, Honepa y Lloyd (2009) proponen cinco ámbitos en que la influencia del director es determinante para provocar mayores aprendizajes en los estudiantes, áreas que coinciden con los principales focos del Marco para la Buena Dirección del MINEDUC. Las áreas mencionadas por estos autores son, en orden de relevancia:

1. Promover y participar en el aprendizaje y desarrollo docente.
2. Planificar, coordinar y evaluar la enseñanza y el currículum.
3. Establecer metas y expectativas.
4. Asegurar un ambiente ordenado y acogedor.
5. Proveer y administrar recursos de manera estratégica.

En relación al impacto sobre los resultados del establecimiento, estos debiesen producirse fundamentalmente sobre tres ámbitos:

1. Resultados de aprendizaje de los estudiantes.
2. Matrícula del establecimiento.
3. Asistencia media de los estudiantes al establecimiento.

Esquemáticamente, el set de indicadores relevantes para evaluar el impacto de los directivos seleccionados mediante el proceso de *Assessment Center*, se resume en la Tabla 4 la que presenta indicadores de proceso y de resultado para los establecimientos en que se contraten estos profesionales.

Adicionalmente, estos indicadores podrían compararse sistemáticamente con casos seleccionados sin esta metodología, a fin de realizar un seguimiento luego de al menos dos años de ejercicio, detectando diferencias entre el grupo objetivo y el grupo de comparación, respecto a una línea base.

TABLA 4 | **Indicadores de resultado y proceso**

Indicadores de proceso		
Ámbito.	Indicador.	Medio de verificación.
Promover y participar en el aprendizaje y desarrollo docente.	Calidad de las iniciativas de evaluación y desarrollo docente.	Evaluación de proyecto de desarrollo docente por parte de un equipo experto, en base a rúbrica. Esto incluye la revisión de un portafolio con evidencia sobre las actividades desarrolladas.
Planificar, coordinar y evaluar la enseñanza y el currículum.	Calidad de la gestión del currículum y plan de estudio.	Registro de la organización curricular y de los resultados del monitoreo de aprendizajes. Evaluación de los mismos por parte del equipo experto.
Establecer metas y expectativas.	Pertinencia del Proyecto Educativo Institucional.	Evaluación del Proyecto Educativo Institucional realizada por equipo experto en base a rúbrica.
Asegurar un ambiente ordenado y acogedor.	Percepción de la comunidad escolar sobre la convivencia dentro del establecimiento.	Resultados de encuesta de satisfacción sobre clima escolar aplicado a estudiantes.
		Resultados de encuesta de satisfacción sobre clima escolar aplicado a docentes y asistentes de la educación.
Proveer y administrar recursos de manera estratégica.	Calidad del plan de operaciones del establecimiento.	Evaluación del Plan Operativo y Plan de Mejoramiento realizada por el equipo experto en base a rúbrica, considerando diseño y ejecución.

Tabla N° 4 continúa en página siguiente ►►

Indicadores de resultado		
Ámbito.	Indicador.	Medio de verificación.
Resultados de aprendizaje de los estudiantes.	Avance en puntaje SIMCE promedio respecto a medición anterior.	Puntaje estandarizado en base a tabla que considere diferencias entre establecimientos.
	Puntaje SIMCE promedio del año en curso.	
	Porcentaje de estudiantes en nivel de velocidad lectora alto, de acuerdo al año que cursan.	
Matrícula del establecimiento.	Variación porcentual de la matrícula respecto al año anterior.	Actas del establecimiento entregadas al MINEDUC.
	Variación porcentual de la matrícula a lo largo del año lectivo.	
Asistencia media de los estudiantes al establecimiento.	Variación porcentual de la asistencia media respecto al año anterior.	Actas del establecimiento entregadas al MINEDUC.

Fuente: elaboración propia.

Cabe señalar que en el escenario actual, en que los directores no tienen mayores atribuciones sobre la gestión de recursos del establecimiento y otras decisiones relevantes, es necesario controlar su gestión por el nivel de atribuciones que tiene el director para comparar entre establecimientos. Usualmente, los establecimientos municipales tienen un nivel de atribuciones directivas menor, aunque los municipios pueden aumentar esos atributos mediante la administración delegada de los recursos financieros a los directores. Con ello, existen diferencias en las atribuciones de los equipos aún dentro del sistema público. Por otro lado, en los establecimientos particulares depende de cada sostenedor el nivel de atribuciones entregado a sus equipos directivos, lo que genera una enorme diversidad en las atribuciones que en la práctica tienen los equipos directivos de este sector.

5. Factibilidad legal y económica: estimación de costos y sistema de financiamiento

La Ley de Calidad y Equidad de la Educación (Ley N° 20.501), señala que el proceso de selección de directores se desarrollará de manera análoga al proceso de Alta Dirección Pública (ADP) e incluye también en este proceso la presencia de Asesoría Técnica externa al Municipio. En este sentido, quienes estarían facultados por la ley para participar de este proceso son instituciones que se encuentren dentro del registro del Servicio Civil para el proceso de Alta Dirección Pública, utilizando para el financiamiento de esta asesoría los montos que la ley destine para ello.

5.1 Costo del servicio y fuentes de financiamiento

El costo del actual sistema de Alta Dirección Pública es entre 12 y 14 millones de pesos por cargo de primer nivel,² y 7 millones por cargos de segundo nivel. Dadas las características del sistema de selección de directores definido en la Ley de Calidad y Equidad de la Educación (Ley N° 20.501), el costo de la selección de un cargo directivo debiese bordear los 7 millones de pesos, correspondientes a la selección de un cargo de segundo nivel mediante el sistema de Alta Dirección Pública.

El valor de un proceso de selección similar al de Alta Dirección Pública excede por mucho los costos del actual sistema de selección de directores el que, hasta que entre en vigencia el proceso estipulado en la Ley N° 20.501, puede ser llevado a cabo con recursos de los que el municipio dispone regularmente (puesto que las únicas etapas obligatorias son la evaluación de antecedentes curriculares y la presentación por escrito de un proyecto educativo por parte de una quina de postulantes). Incluso en el caso de aquellos municipios que han decidido incorporar asesorías externas, agregando al proceso etapas como evaluación psicológica o pruebas de conocimientos relevantes, estas tienen un costo cercano a 2 millones de pesos por cargo.

En particular, el sólo proceso de evaluación de desempeño esperado mediante *Assessment Center* tiene un costo de operación de alrededor de 3 millones de pesos por cargo, considerando la aplicación de una batería de cuatro pruebas a un conjunto de 5 participantes, y la entrega al contratante de un listado con los puntajes obtenidos, además de la retroalimentación de los resultados al postulante.

Una institución que sólo se dedicará a prestar este servicio debería realizar alrededor de 55 concursos de selección durante el año, de modo de cubrir los costos fijos de las instalaciones y personal administrativo, y considerando que el personal especializado no cuenta con contrato fijo, sino que presta servicios sólo en caso de existir concurso. Aún cuando se espera que se deban seleccionar 1.000 puestos de directores durante cada año, parece difícil que una institución sea capaz de gestionar la cantidad de concursos necesaria sin una planta profesional fija. Esto refuerza la idea de que empresas que diversifiquen su oferta a través de una línea de servicios educacionales más amplia (como las del registro ATE) o de servicios de alta dirección a otras industrias (como las pertenecientes al registro de ADP) podrían prestar el servicio de *Assessment Center*. En lo que se refiere a costos de inversión, un servicio de este tipo no requiere necesariamente de instalaciones especiales, y puede ser montado de manera liviana. El único costo de inversión necesari-

2 De acuerdo a lo expresado por Rafael Blanco, profesional del Sistema de Alta Dirección Pública en presentación en el Centro Democracia y Comunidad. <http://www.cdc.cl/columna/sistema-de-alta-direccion-publica>

rio es el diseño de los instrumentos de evaluación, a lo que se debe sumar el mantenimiento de los costos fijos (unos 6,5 millones de pesos mensuales), mientras el servicio no sea capaz de costearlos. Luego, no existen mayores barreras de entrada desde el punto financiero para las instituciones que deseen implementar un proceso de *Assessment Center*.

La Ley N° 20.501 considera la provisión de fondos especialmente destinados a los procesos de selección de equipos directivos de los establecimientos educacionales, cuyo método de asignación y rendición estará sujeto a un reglamento por publicar. La Ley de presupuesto 2012, por otro lado, considera un fondo cercano a los 1.900 millones de pesos para la selección de directores, el que resultaría insuficiente de acuerdo a los costos presupuestados actualmente y el número de cargos que debería someterse a concurso dicho año.

Frente a esta situación, los municipios pueden optar por cubrir los costos restantes mediante dos fuentes ya disponibles:

- La Subvención Escolar Preferencial (SEP), cuyos recursos llegan directamente a las escuelas que atienden a los alumnos definidos como prioritarios por la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB).
- El Fondo de Apoyo al Mejoramiento de la Gestión Municipal en Educación (FAMGME), que los municipios reciben anualmente en función de la cantidad de estudiantes que atienden.

En ambos casos, la inclusión de un proceso de selección de directores debe ser parte de un plan de mejoramiento del establecimiento (en el caso de los recursos SEP) o de la gestión de la educación municipal (en el caso del FAMGME), el que debe ser presentado anualmente. Si bien esto permite el financiamiento de los procesos de selección, valores como los del sistema de ADP representarían buena parte de los fondos con que las escuelas o municipios cuentan para sus programas de mejoramiento educacional. Por ejemplo, una comuna como La Cisterna recibió el año 2011 poco más de 105 millones de pesos por concepto de FAMGME, teniendo a su cargo 10 establecimientos educacionales (MINEDUC, 2011)³, si decidiera renovar el 50% de su planta de directores mediante un proceso de ADP implicaría hasta un tercio de su presupuesto total para el programa FAMGME de ese año.

Esto último no representa un problema de financiamiento exclusivo de un proceso de *Assessment Center*, sino que representa una debilidad del proceso ya explicitado en la Ley N° 20.501 de Calidad y Equidad de la Educación. El costo final del proceso de selección, y la factibilidad de financiarlo a través de

³ Información de los montos entregados a cada municipio por concepto FAMGME el 2011 se encuentra en <http://w3app.mineduc.cl/ReporteFondo/ReporteProgramas>

recursos SEP y FAMGME sin alterar en demasía el presupuesto del establecimiento o sostenedor, dependerá de las exigencias para las entidades externas que se definan en los reglamentos necesarios para la puesta en marcha del nuevo proceso de selección de directivos.

Una segunda opción de implementación es que se establezca un registro centralizado de puntajes de postulantes que voluntariamente pasan por el *Assessment Center*. Eso abriría la puerta a un sistema en que los mismos postulantes, directamente o a través de algún subsidio, financiaran la evaluación de su desempeño esperado y luego pudiesen usar ese puntaje en cualquier proceso de selección por un tiempo determinado, con un costo cercano a 800 mil pesos. Esto, sin embargo, no es recomendable por tres motivos principales:

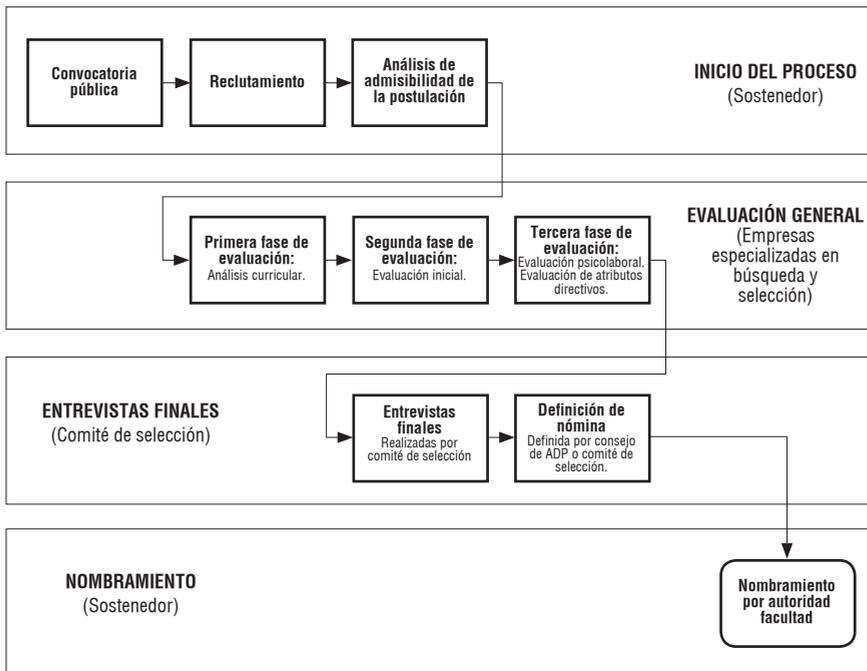
1. Puede disminuir el interés de potenciales participantes del proceso, si es que ellos son quienes deben cubrir el monto de la evaluación.
2. Puede disminuir el interés de instituciones interesadas en prestar el servicio, dado que al validar el resultado de un proceso de AC para más de un concurso se disminuye la demanda total por el proceso de AC.
3. Se pierde la posibilidad de aplicar perfiles que se ajusten a contextos locales, elemento que está considerado en la Ley de Calidad y Equidad de la Educación (20.501).

Entre estos elementos, el mayor inconveniente se encuentra en la capacidad de despertar el interés de los directores por participar de un proceso que acarree costos para ellos. Sin embargo, la opción permite eventualmente reducir costos al generar un registro único de evaluados y evitar duplicidad entre las evaluaciones de los postulantes. Se requiere un análisis más exhaustivo de los costos, considerando el potencial efecto de economías de escala u otros elementos que pudiesen reducir el valor del proceso, el que debiese ser incorporado en etapas siguientes de la investigación.

6. Propuesta de estrategia de implementación: diseño de *Assessment Center* para equipos directivos

A continuación se presenta la Figura 5, que incluye las etapas del proceso de selección de directivos con el enfoque del sistema de Alta Dirección Pública (ADP), tal como está programado en la actualidad. La Figura 6 incorpora la propuesta de un proceso de selección con soporte en un *Assessment Center* diseñado para este cargo.

FIGURA 5 | **Etapas del proceso de selección de directivos con el enfoque del sistema de Alta Dirección Pública (ADP) actual**



Fuente: elaboración propia.

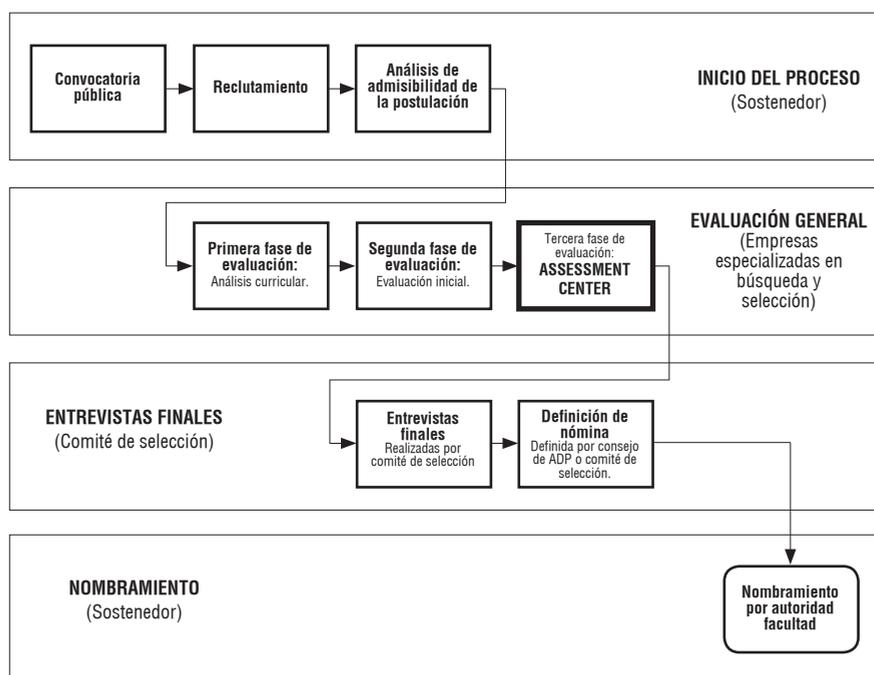
En la Figura 6 se propone un proceso de *Assessment Center* que se articule con el modelo de Alta Dirección Pública (ADP) expuesto, insertándose dentro de las etapas del proceso de selección actual de los altos cargos del Estado otorgados mediante concurso. Concretamente, el sistema de ADP actual contempla cuatro etapas:

1. Una etapa de inicio del proceso, en que se convoca a los postulantes y se revisa la admisibilidad de su postulación.
2. Una etapa de evaluación general, en que los participantes pasan por tres fases de evaluación a cargo de una empresa consultora acreditada.
3. Una etapa de entrevistas finales, a cargo de la comisión que incluye a un miembro del Consejo de Alta Dirección Pública. Tras esta etapa, la comisión entrega la nómina de postulantes seleccionados.
4. El nombramiento del director, en que la autoridad responsable debe seleccionar dentro de la nómina entregada por la comisión.

La propuesta contempla un proceso de *Assessment Center* que corresponde a la tercera fase de la etapa de evaluación general, correspondiente a la evaluación psicolaboral y la evaluación de atributos laborales. Cabe señalar

que el proceso de *Assessment Center* tiene un enfoque de habilidades laborales, más que una evaluación de personalidad. Un proceso de *Assesment Center* no reemplaza, entonces, una evaluación psicológica; es más bien una evaluación de atributos laborales con foco en predecir desempeño. La Figura 6 muestra un diagrama de flujo en que se destaca el lugar que ocupa el proceso de *Assessment Center* en el proceso de selección de equipos directivos basado en ADP.

FIGURA 6 | **Assessment Center como evaluación de atributos directivos en proceso de selección ADP**



Fuente: elaboración propia.

Conclusiones

La propuesta desarrollada recoge la importancia de la selección de directores para el mejoramiento de los aprendizajes, poniendo el énfasis en aquellos estándares relacionados con el liderazgo instruccional en la escuela. Esto se alinea con los resultados de la investigación internacional, en particular con los resultados encontrados por Robinson, Honepa y Lloyd (2009), los que ya han sido mencionados anteriormente, además del impacto indirecto del liderazgo instruccional en logros académicos, medido en establecimientos secundarios en la Región Metropolitana en Chile (Volante, 2010). Esto no significa que

no existan otras competencias relevantes para cargos directivos, sino más bien que en esta propuesta se plantea como prioridad, ya que se estima que constituye el núcleo de una gestión escolar efectiva.

Un elemento relevante de un proceso de *Assessment Center* es que no sólo puede ser usado en un proceso de selección de personal, sino también en la evaluación de competencias de quienes se encuentran desempeñando el cargo. En este sentido, un proceso como el descrito puede ser utilizado para caracterizar el perfil de competencias de directores actualmente en ejercicio, detectando brechas respecto a las competencias requeridas para el ejercicio del cargo y permitiendo alinear la formación inicial y continua de los directores con el cierre de estas brechas.

Es interesante revisar la relación existente entre la evaluación de competencias realizada durante la selección y los convenios de desempeño consignados en la Ley N° 20.501. En este sentido, parece razonable asociar los convenios de desempeño a un avance en los indicadores sugeridos para la evaluación de impacto de la propuesta, incluyendo también un componente de seguimiento progresivo al desempeño, que permita detectar si los candidatos seleccionados logran superar déficits iniciales.

Respecto a la validez de la propuesta, ésta ha sido desarrollada en términos teóricos y testada con expertos y profesionales de dirección escolar. En una próxima fase se espera realizar una validación empírica del proceso y de los instrumentos diseñados en esta aproximación de política pública.

Finalmente, surge la necesidad de evaluar otros aspectos del proceso de implementación del *Assessment Center*, especialmente en cuanto a la escalabilidad a lo largo del país, lo cual debe considerar la diversidad de escenarios en los que se encuentran las escuelas públicas chilenas.

Bibliografía

- Centro de Políticas Públicas UC**, 2011. *Reforma a la educación: elementos para el debate en Apuntes Legislativos* (6).
- CEPPE**, 2010. *Liderazgo directivo y calidad de la educación en Chile*. Presentación avance de investigación (Director Leadership and Quality of the Education in Chile - Presentation of the Progress in Investigation, July 2010).
- Donoso, S., y Donoso, G.**, 2009. Políticas de gestión de la educación pública escolar en Chile (1990-2010): una evaluación inicial; *Ensaio: aval. pol. públ. Educ.*, Rio de Janeiro, (17) 64, pp. 421-448.
- Goldring, E., Porter, A., Murphy, J., Elliot, S.N., y Cravens, X.**, 2009. Assessing Learning-Centered Leadership: Connections to Research, Professional Standards and Current Practices. *Leadership and Policy in Schools*, (8)1, pp. 1 - 36.

- Firestone, W., y Riehl, C.,** 2005. *A New Agenda: Directions for Research on Educational Leadership* (Eds.). New York: Teachers College Press.
- Fundación Chile,** 2006. *Perfiles de competencias directivas, docentes y profesionales de apoyo.* Santiago.
- Huber, S., y West, M.,** 2002. Developing School Leaders: A Critical Review of Current Practices, Approaches and Issues and Some Directions for the Future. En K. Leithwood., P. Hallinger (Eds.), *Second International Handbook of Educational Leadership and Administration*, Part 2, Dordrecht: Kluwer. pp.1071-1099.
- Interstate School Leaders Licensure Consortium [ISLLC],** 1996. *Standards for School Leaders.* Washington, DC: Council of Chief State School Officers.
- Krüger, M.,** 2009. The Big Five of School Leadership Competence in the Netherland. En *School Leadership and Management.*, (29) pp. 109-127
- Leithwood, K.,** 2009. *¿Cómo liderar nuestras escuelas? Aportes desde la investigación.* Santiago: Área de Educación Fundación Chile.
- Libertad y Desarrollo,** 2011. Desmitificando el lucro en los colegios. *Temas Públicos.* (1.027).
- Ministerio de Educación, Gobierno de Chile,** 2005. *Marco para la buena dirección.* Santiago.
- Ministerio de Educación, Gobierno de Chile,** 2010. *Mapa de competencias directivas propuesto.* Santiago.
- Ministerio de Educación, Gobierno de Chile y Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas,** 2011. *Bases técnicas Plan de Formación de Directores de Excelencia.* Santiago.
- Muñoz, G., Farfán, J.,** 2011. Formación y entrenamiento de los directores escolares en Chile: situación actual, desafíos y propuesta política. Fundación Chile, financiado por Ministerio de Educación: Fondo de Investigación y Desarrollo en Educación (FONIDE).
- Organization for Economic Co-Operation and Development,** 2005. *La definición y selección de competencias clave.* París.
- Organization for Economic Co-Operation and Development,** 2008. *Improving School Leadership: Country Background Report for Chile.* París.
- LaPointe, M., Darling-Hammond, L., Meyerson, D., y Orr, M.,** 2007. *Preparing School Leaders for a Changing World: Executive Summary.* Stanford, CA: Stanford University, Stanford Educational Leadership Institute (SELI).
- Robinson, V., Lloyd, C., Rowe, K.,** 2008. The Impact of Leadership on Student Outcomes: an Analysis of the Differential Effects of Leadership Types. *Educational Administration Quarterly*, 44(5):635-674.

- Robinson, V., Hohepa, M. y Lloyd, C.,** 2009. *School Leadership and Student Outcomes: Identifying What Works and Why. Best Evidence Synthesis Iteration [BES]*. Wellington: New Zealand Ministry of Education.
- Uribe, M.,** 2010. Profesionalizar la dirección escolar potenciando el liderazgo: Una clave ineludible en la mejora escolar. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, 3 (1e), pp. 303-322.
- Volante, P.,** 2010. *Influencia instruccional de la organización escolar en logros académicos*. Tesis Grado de Doctor, Escuela de Psicología Universidad Católica de Chile.
- Volante, P., Díaz, A., y Tapia, O.,** 2003. Proposiciones para la formación en liderazgo educacional. *Revista Calidad en Educación*. (18), Santiago: Consejo Superior de Educación, pp. 239-259.

El Concurso fue creado el año 2006 para incentivar el intercambio de conocimientos entre la academia y quienes diseñan, legislan o implementan políticas públicas en el país. En sus seis años de vida ha incubado 62 “Propuestas para Chile”.

Agradecemos el apoyo de las siguientes instituciones al Concurso de Políticas Públicas 2011: Senado, Cámara de Diputados, Biblioteca del Congreso Nacional, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud y Asociación Chilena de Municipalidades.

