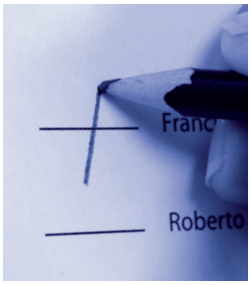
Concurso Políticas Públicas / **2013**

Propuestas para Chile



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE

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

Propuestas para Chile
Concurso Políticas Públicas

© Inscripción Nº 236.907
Derechos reservados

I.S.B.N. 978-956-14-1393-1

Primera edición
500 ejs.

Edición general:
Ignacio Irarrázaval,
María de los Ángeles Morandé, Magdalena Letelier

Corrección de estilos:
Camila Carreño

Diseño:
Diseño Corporativo UC

Imprenta: Salesianos Impresores

C.I.P. - Pontificia Universidad Católica de Chile
Propuestas para Chile
Concurso Políticas Públicas
2013

Concurso Políticas Públicas / **2013**

Propuestas para Chile

"Si Chile quiere responder al desafío presente tiene que ampliar su mirada y enfrentar su sistema político, su sistema educativo, su sistema económico y su concepto de desarrollo con una visión de conjunto como proyecto de país".

Carta Pastoral de la Conferencia Episcopal, septiembre 2012

Presentación

El Concurso de Políticas Públicas UC 2013 entrega nuevas "Propuestas para Chile" y ha propiciado el desarrollo de propuestas de política pública por parte de equipos interdisciplinarios de académicos e investigadores de la Universidad Católica, quienes en un proceso de diálogo e intercambio con tomadores de decisiones y actores del mundo público y social, han formulado propuestas en temáticas de especial relevancia para el Chile actual, como son la participación política y social, las políticas educativas y de infancia, la salud y el medio ambiente.

Quisiéramos agradecer en forma muy especial a las instituciones que apoyaron la convocatoria y desarrollo de la octava versión de este Concurso y que por años han estado presente en este proceso: al Senado, la Cámara de Diputados, el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, y el Ministerio de Educación, pues sin sus valiosos aportes este concurso no sería posible. También extendemos nuestros más sinceros agradecimientos a los representantes de dichas instituciones, y a todos quienes participaron en las distintas instancias de intercambio y difusión de este Concurso, y sus importantes contribuciones para el proceso de formulación de las nueve propuestas que aquí se presentan.

Nuestra Universidad, en su misión de servicio a la Iglesia y a la sociedad, está fielmente comprometida con aportar al desarrollo del país desde las áreas del conocimiento que se cultivan en ella, e iluminar nuevos caminos que ayuden al progreso de Chile para mejorar el bienestar y la calidad de vida de las personas, en especial de aquellos que más lo necesitan. El Concurso de Políticas Públicas es un reflejo del compromiso de nuestros investigadores por colaborar con esta tarea.

Ponemos a vuestra disposición y al servicio de los tomadores de decisiones estas nuevas propuestas que buscan contribuir y generar valiosa evidencia para las políticas públicas, desde nuestra identidad católica. Esperamos tengan alta resonancia entre los distintos actores sociales y públicos a cargo de diseñar, aplicar y evaluar las políticas y programas públicos en el país.

DR. IGNACIO SÁNCHEZ DÍAZ
Rector

Prólogo

La formulación de políticas públicas y la toma de decisiones en el ámbito público, es una tarea desafiante y compleja, que si bien le corresponde al Estado, es fundamental la contribución que puede hacer el sector privado y las organizaciones no gubernamentales para juntos construir un país más justo.

En este escenario, las universidades tienen un rol estratégico al haber ampliado su mirada más allá de lo académico. Ellas contribuyen con su conocimiento, sus ideas y su ímpetu innovador, acercándose a la realidad y poniendo el talento de profesores e investigadores al servicio de proyectos y programas públicos y políticos.

El Centro de Políticas Públicas UC, desde su creación, se ha destacado por su compromiso en la generación de un vínculo entre el mundo académico y la formulación de políticas públicas, aportando con el conocimiento de las más variadas áreas de la Universidad Católica para contribuir en las temáticas que convocan a las políticas públicas en la actualidad.

Propuestas para Chile, en su octava versión, pone al servicio de los tomadores de decisiones nueve proposiciones de política pública en temas diversos, las cuales han tenido por objeto posicionar temas de interés público en la agenda nacional y aportar con respuestas concretas de solución a problemas y necesidades que aquejan a nuestra sociedad.

Es así como muchos de los temas abordados a lo largo del libro y las propuestas desarrolladas forman parte de los desafíos actuales del país y que nos ha tocado enfrentar como Gobierno. Es interesante contar con un análisis de los factores que incidieron en la participación electoral para las pasadas elecciones municipales, en especial luego de la reciente implementación de reformas tan emblemáticas como el voto voluntario y la inscripción automática. El desafío por delante es contar con mayor evidencia respecto a la ejecución de reformas como la ley de primarias abiertas, la elección popular de Consejeros Regionales, u otras futuras, como el voto de chilenos en el extranjero.

Los capítulos referentes a políticas educativas son muy oportunos también a las discusiones actuales referentes al financiamiento y la calidad de la educación escolar en Chile. Además, la revisión de la metodología para evaluar y clasificar a las escuelas en nuestro país, constituye un aporte valioso a la discusión actual.

En materia de salud, interesante es la propuesta de reforma al sistema de aseguramiento de la salud y el acucioso análisis de la experiencia internacio-

nal. Así mismo, la propuesta de análisis de la información sanitaria-ambiental en comunidades vulnerables entrega herramientas innovadoras para mejorar la gestión a nivel ambiental y sanitaria a nivel nacional, regional y comunal, y de este modo, prevenir y manejar los riesgos en la salud de la población a partir de diferentes fuentes de contaminación.

Siguiendo con las temáticas ambientales, la propuesta institucional y jurídica para fortalecer el autogobierno en materia de aguas y energía contribuye con recomendaciones para la prevención y resolución especializada de controversias en estos sectores, fortaleciendo la gestión de organizaciones privadas o empresas que han estado a cargo de la administración y prestación del servicio de estos recursos en forma autónoma, para una mejor gestión y utilización de ellos.

Así también, interesante es la propuesta relativa al fortalecimiento de un sector emergente para la economía, como son las empresas con interés social y el rol que cumplen organizaciones económicas más tradicionales, como las cooperativas y las organizaciones funcionales, estableciendo lineamientos para un marco de políticas públicas para el llamado "cuarto sector".

Especial mención y alto interés para el Ministerio de Desarrollo Social merecen las dos propuestas relativas a temáticas de la infancia, las cuales coinciden con parte de los desafíos actuales que enfrenta la protección de la infancia y la adolescencia, y que nuestro Gobierno ha considerado dentro de sus compromisos de mejorar la institucionalidad y el marco regulatorio para abordar en forma más eficaz los problemas que aquejan a este sector de la población. Es así como hoy día está en discusión parlamentaria un proyecto de ley que reforma el actual Servicio Nacional de Menores, dividiendo sus funciones en dos servicios especializados para la protección de la infancia, y la adolescencia; además de un proyecto de ley de protección integral de la infancia, de acuerdo a las obligaciones ratificadas por la Convención Internacional de los Derechos del Niño, procesos en los cuales la sociedad civil organizada ha jugado un rol preponderante desde hace muchos años.

En los dos capítulos que abordan temáticas de infancia, se presenta, en primer lugar, un proyecto que busca responder a las problemáticas presentes en la realidad de los sistemas de cuidado y residencias para niños bajo protección estatal, proyecto muy oportuno en relación a la discusión actual. La propuesta aborda la necesidad de contar con modelos de cuidado alternativo para niños menores de seis años, ilustrando a partir de la experiencia internacional las fortalezas y debilidades de los sistemas de cuidado alternativo o familias de acogida, y modelos de residencias, y su aplicación al contexto chileno, estableciendo lineamientos como una primera aproximación para un sistema de cuidado desinstitucionalizado.

Un segundo proyecto aborda una temática muy compleja y de especial relevancia para el ámbito de la protección de derechos de los niños, como es la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes, proponiendo un modelo preventivo de alerta temprana que permita detectar señales de riesgo de situaciones de este tipo, bajo la coordinación y capacitación de los funcionarios de una red local amplia, que incluye escuelas, consultorios, policías, organizaciones sociales, a partir de un importante fortalecimiento de las Oficinas de Protección de Derechos radicadas en los municipios, y de una estrategia comunicacional que permita concientizar a la población de este grave fenómeno y alertar a los distintos actores de las señales de riesgo de este tipo de abuso.

Ambas propuestas son un insumo relevante para el trabajo de nuestro Ministerio y de otros actores públicos relacionados a las temáticas de protección de la infancia, y de interés general para la formulación y gestión de las políticas públicas. El valor de las propuestas que se han elaborado en los ocho años de vida del Concurso de Políticas Públicas UC, radica no solo en el aporte de evidencia por parte de las investigaciones realizadas, si no en el proceso de diálogo e intercambio con actores del mundo público y privado que han enriquecido sus resultados, y han permitido poner a vuestra disposición nuevas propuestas para Chile.

BRUNO BARANDA
Ministro de Desarrollo Social

Introducción

En su octava versión, el Concurso de Políticas Públicas UC ha promovido el desarrollo de nueve propuestas de política pública. A la fecha, ya suman 81 las propuestas elaboradas en diversas materias como educación, vivienda y ciudad, salud, empleo, descentralización, modernización del Estado, medio ambiente, infancia, justicia y seguridad ciudadana, que han contado con el importante apoyo de distintas reparticiones públicas. Agradecemos en forma especial a las instituciones colaboradoras del año 2013: el Senado, la Cámara de Diputados, el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, el Ministerio de Educación, y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Los proyectos ganadores fueron seleccionados en conjunto con las instituciones participantes. Durante diez meses los equipos de académicos, luego de hacer un diagnóstico del tema a desarrollar, elaboraron una propuesta de política pública, manteniendo un permanente diálogo con diversos actores relevantes en cada uno de los temas investigados. El proceso de desarrollo de las propuestas considera talleres y seminarios en los que se produce un fructuoso intercambio entre el mundo académico, público y privado. Agradecemos sinceramente el aporte de todos los que participaron de estas instancias, enriqueciendo la discusión y contribuyendo con su experiencia y comentarios a mejorar cada una de las propuestas.

Por otra parte, y con la permanente intención de incidir en las políticas públicas aportando con soluciones a problemas sociales desde la academia, en este año de elecciones presidenciales se hizo entrega de todas las "Propuestas para Chile" a los pre candidatos presidenciales. Con este mismo objetivo, en los seminarios finales se invitó a tomadores de decisión para hacerles entrega de las propuestas, esperando que estas sean acogidas y que logren tener algún impacto real. En este sentido, el Concurso de Políticas Públicas 2013 no culmina con el presente libro, sino que aspiramos a estar en permanente alerta para posicionar las propuestas que aquí se entregan en la medida en que surjan los espacios en la agenda pública.

En nuestra misión de promover cambios en la política pública, presentamos en cada capítulo de este libro las nuevas "Propuestas para Chile". El **primer capítulo** aborda la participación ciudadana en las últimas elecciones municipales, analizando la influencia de una serie de variables, fundamentalmente institucionales, para proponer estrategias que aumenten la participación electoral. Se realizó un análisis estadístico a nivel comunal de los principales determinantes de la participación en las elecciones municipales del 2012, considerando factores sociales, económicos y demográficos, así como

institucionales, llegando a resultados como la existencia de una relación positiva entre la participación y el nivel de gasto promedio per cápita realizado por los candidatos durante la campaña, ante lo que se proponen modificaciones del sistema de gasto electoral, particularmente la forma de rendición de cuentas, así como el método de cálculo del financiamiento público de las campañas. Junto con las propuestas para incentivar mayor participación entre los votantes, se sugieren posibles líneas de investigación futuras.

Los dos capítulos que siguen desarrollan propuestas en temáticas educativas. En el **segundo capítulo** se analizan los principales hallazgos con respecto a investigaciones relativas al financiamiento compartido en la educación escolar, con el propósito de aportar evidencia que contribuya a entender la asociación entre el financiamiento compartido y la segregación, por una parte, y las consecuencias de este mecanismo en los aprendizajes. Se concluye que existe una relación entre aprendizaje y financiamiento compartido, que se hace importante cuando el aporte complementario entregado por los padres es mayor. Las salidas de política pública a partir de estos hallazgos incluyen la ampliación de la cobertura de la Subvención Escolar Preferencial (SEP) a todas las escuelas subvencionadas, el aumento del monto de subvención y la prohibición de la selección en cualquier nivel educativo, entre otros.

Por otra parte, en el marco del nuevo Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación, el **capítulo III** presenta criterios que permiten evaluar si una metodología de ordenación de escuelas asegura una responsabilización justa de las mismas, considerando que una de las posibles consecuencias de esta evaluación es el cierre de las escuelas. El aporte principal que ofrece esta propuesta es un modelamiento general que satisface los requerimientos de la legislación, así como asegura la responsabilización justa de las escuelas con respecto a los aprendizajes de los estudiantes.

Dos propuestas se desarrollaron este año en torno a políticas de infancia. El **capítulo IV** analiza los modelos de cuidado alternativo que el Estado ofrece a niños menores de seis años cuyos padres han perdido temporalmente el cuidado parental, razón por la cual permanecen bajo medidas de protección. A la luz de la experiencia internacional, se identifican nudos críticos y aspectos facilitadores y se proponen lineamientos estratégicos que mejoren los modelos de cuidado alternativo que existen hoy para niños menores de seis años bajo cuidado estatal, como son los servicios residenciales y las familias de acogida. Los autores proponen, entre otras cosas, el mejoramiento de los criterios de selección de cuidadores y del personal de los servicios residenciales, así como el diseño de planes de permanencia y el aumento de la inversión para estos programas. También se sugiere la ampliación del sistema de familias de acogida, siempre y cuando se mejoren los procesos de selección, formación y supervisión de los cuidadores.

Siguiendo con temáticas de infancia, en el **quinto capítulo** se aborda un fenómeno sumamente complejo como es la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes. Las académicas proponen un modelo de alerta temprana para detectar casos que se encuentren en riesgo de sufrir esta grave vulneración, a través del fortalecimiento de las Oficinas de Protección de Derechos (OPD) que funcionan en los municipios. Se reconocen los principales actores que deberían estar coordinados para implementar este modelo de prevención temprana, además de establecerse ciertos protocolos de acción frente a esta situación, complementando con el diseño de una campaña de difusión para alertar a la población sobre este fenómeno, muchas veces desconocido, pero extremadamente preocupante.

El **capítulo VI** analiza un tema tan relevante como es el aseguramiento de la salud en nuestro país. A través de este proyecto se propone un nuevo modelo de sistema de salud que incluye un fondo común, para asegurar el acceso a la salud a todos los chilenos. Esta propuesta responde a una demanda social de generar un sistema de financiamiento de la salud más equitativo. Luego de la revisión de diferentes experiencias internacionales, se propone la configuración de un sistema previsional obligatorio y único, que considera un fondo de mancomunación de recursos y riesgos. Este modelo permite concretar la solidaridad y mitigar los incentivos a la discriminación, mejorando los problemas que existen en el sistema actual, que conduce a inequidades en el acceso y uso de los recursos.

Siguiendo con el tema sanitario, pero incorporando el componente medioambiental, en el **capítulo VII** se presenta un detallado análisis de las fuentes de estadísticas ambientales y de salud que se encuentran disponibles actualmente en nuestro país, evaluando la cantidad y calidad de la información entregada, poniendo atención en su disponibilidad, cobertura nacional y períodos de tiempo con datos disponibles, entre otros, comparándolas con bases de datos de este tipo en otros países. Esta propuesta sugiere lineamientos que permitan mejorar los registros ambientales y sanitarios para lograr la captura de datos de calidad, de tal forma de generar respuestas integrales para la resolución de posibles contingencias socio-ambientales. El proyecto promueve la utilización eficiente de la información a través del uso de herramientas espaciales, con el fin de mejorar la salud de la población, identificando comunidades vulnerables en términos de contaminantes. Los autores proponen mejoras en la gestión ambiental y sanitaria a diferentes niveles: nacional, regional y local.

También en el contexto del medio ambiente, el **capítulo VIII** analiza el fenómeno del autogobierno de las aguas y la energía en Chile, desde un punto de vista jurídico y económico, haciendo un análisis crítico de las instituciones más relevantes, tanto del autogobierno como de la resolución de conflictos,

en los sectores de aguas y energía. Luego de un detallado análisis, se propone fortalecer el mandato legal de autogobierno existente en ambos sectores y robustecer los mecanismos de solución de controversias, principalmente a través de la incorporación o fortalecimiento de la jurisdicción especializada.

Por último, el **capítulo IX** sugiere un marco de políticas públicas para el Cuarto Sector, que posibilite la revisión de las estructuras de fomento, institucionalidad y marco regulatorio de los distintos modelos de empresas sociales que han ido naciendo en el país durante los últimos años, enfocándose particularmente en dos tipos de empresas sociales tradicionales, las cooperativas y las organizaciones comunitarias funcionales. Los autores proponen una nueva perspectiva para mirar este fenómeno, en base a la revisión de experiencia internacional y el tratamiento que existe hoy en Chile de estas organizaciones híbridas, que se caracterizan por su gran impacto en el territorio y la generación de valor social.

Reiteramos nuestros agradecimientos a las instituciones que hacen posible la realización de este Concurso, así como a quienes participaron de los talleres y seminarios que se desarrollaron en el marco del mismo, quienes han contribuido a mantener un provechoso intercambio entre los investigadores y los actores sociales y políticos relativos a los proyectos aquí publicados. Agradecemos también a todos los académicos y equipos de investigación que trabajaron en las nuevas Propuestas para Chile, fieles al compromiso de la Universidad Católica de aportar a las políticas públicas y al desarrollo del país.

IGNACIO IRARRÁZAVAL
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 2013:

SENADO DE LA REPÚBLICA
Jorge Pizarro, Presidente

CÁMARA DE DIPUTADOS
Edmundo Eluchans, Presidente

MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA
Cristián Larroulet, Ministro
Claudio Alvarado, Subsecretario
Claudio Oliva, Jefe División de Estudios
Aldo Cassinelli, Analista División de Estudios

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO
Rodrigo Pérez, Ministro
Francisco Irarrázaval, Subsecretario
Felipe Zamorano, Jefe Comisión de Estudios Habitacionales y Urbanos

MINISTERIO DE EDUCACIÓN
Carolina Schmidt, Ministra
Fernando Rojas, Subsecretario
Gabriel Ugarte, Jefe Centro de Estudios
Macarena Cea, Claudia Matus, Marcela Huepe, Diego Núñez

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL
Soledad Arellano, Subsecretaria de Evaluación Social

Índice

I. Participación ciudadana en las elecciones municipales de 2012: diagnóstico y propuestas en torno al sistema de voto voluntario 23
Matías Bargsted - Sebastián Valenzuela
Nicolás de la Cerda - Bernardo Mackenna

II. Financiamiento compartido en la educación subvencionada chilena 51
Ricardo Paredes - Paulo Volante
José Ramón Zubizarreta - Magdalena Opazo

III. Criterios para evaluar la metodología oficial de clasificación de escuelas: ¿un asunto técnico o conceptual? 85
Ernesto San Martín - Alejandro Carrasco

IV. Lineamientos estratégicos para modelos de cuidado alternativo dirigidos a niños/as menores de seis años bajo protección estatal 115
Carolina Muñoz - Candice Fischer - Enrique Chía

V. Modelo de alerta temprana para la detección de niños, niñas y adolescentes en riesgo de explotación sexual comercial 151
Liliana Guerra - Paula Bedregal - Emilia Valenzuela

VI. Bases para una reforma necesaria al seguro social de salud chileno 183
Camilo Cid - Arístides Torche - Gabriel Bastías
Cristián Herrera - Ximena Barrios

VII. Uso de herramientas espaciales para el análisis de la información sanitaria-ambiental en comunidades vulnerables 221
Sandra Cortés - Jorge Qüense

VIII. Aguas y energía: propuestas para su autogobierno y resolución especializada de conflictos 241
Alejandro Vergara - Guillermo Donoso - Daniela Rivera
Elisa Blanco - Valeria Moyano

IX. Hacia un marco de políticas públicas para el cuarto sector en Chile 271
Sebastián Gatica - Paula Miranda - Mladen Koljatic

CAPÍTULO I

Participación ciudadana en las elecciones municipales de 2012: diagnóstico y propuestas en torno al sistema de voto voluntario

INVESTIGADORES[1,2]

MATÍAS BARGSTED
Instituto de Sociología

SEBASTIÁN VALENZUELA
Facultad de Comunicaciones

NICOLÁS DE LA CERDA
Instituto de Sociología

BERNARDO MACKENNA
Instituto de Sociología

Resumen

El siguiente artículo realiza un análisis estadístico a nivel comunal de los principales determinantes de la participación ciudadana en las elecciones municipales de 2012. El análisis considera factores sociales, económicos y demográficos, aunque el énfasis está puesto en la identificación de efectos de variables institucionales, o sujetas a modificación legal, de la elección. Entre los resultados obtenidos se destaca: a) el tamaño del electorado comunal como la variable con mayor capacidad predictiva sobre la tasa de participación electoral, aunque con un patrón marcadamente curvilíneo; b) el efecto positivo y significativo de las comunas que tienen asignados diez concejales; y c) la asociación positiva entre la participación y el nivel de gasto promedio per cápita realizado por los candidatos durante la campaña. Esta asociación también tiene un carácter curvilíneo, indicando la existencia de una ley de rendimientos decrecientes del gasto electoral. A partir de estos resultados elaboramos una serie de sugerencias de política pública que buscan fomentar

1 Agradecemos el apoyo entregado por el Concurso de Políticas Públicas UC 2013, y particularmente a María de los Ángeles Morandé, Cristóbal Tello e Ignacio Irarrázaval. Una versión preliminar del presente artículo fue presentada en septiembre de 2013, en cuya ocasión recibimos valiosos comentarios de Claudio Fuentes, Najel Klein y Claudio Oliva, a los cuales estamos muy agradecidos.

2 Todos los datos empleados en el análisis empírico de este artículo, así como el código en Stata y R para replicar los resultados, pueden accederse vía correo electrónico a mbargsted@uc.cl.

mayor participación electoral. Estas se dirigen tanto a mejorar las condiciones que podrían incentivar mayor participación entre los votantes, así como a las condiciones que podrían favorecer que los candidatos y partidos políticos busquen movilizar más a los ciudadanos. También sugerimos algunas líneas de investigación futura que nos ayuden a esclarecer la naturaleza de algunos de los resultados obtenidos en esta investigación.

Antecedentes

Las elecciones municipales de octubre de 2012 marcaron un hito importante en el proceso democrático chileno. Fueron las primeras elecciones que se desarrollaron con el sistema de inscripción automática y voto voluntario, lo que transformó radicalmente el padrón electoral. Según los datos del Servicio Electoral (SERVEL), el padrón electoral creció en un 65%, de 8.111.799 de inscritos a 13.404.084 de posibles votantes. A su vez, aumentaron las mesas de votación, de 34.354 a 40.818, y los recintos electorales, de 1.521 a 1.669. Sin embargo, la cantidad de votantes disminuyó hasta cerca de 5,8 millones, lo que equivale a una baja del 17% respecto de la elección municipal de 2008. Es decir, menos de la mitad de los ciudadanos inscritos para votar lo hizo, lo que plantea una serie de desafíos para el correcto funcionamiento del sistema democrático representativo a nivel local y nacional[3]. Si bien es cierto que la participación electoral venía con una tendencia a la baja desde el plebiscito de 1988 (Navia, 2004), desde el regreso a la democracia que este país no experimentaba un cambio tan marcado en sus niveles de participación electoral.

En términos administrativos, la complejidad operativa del sistema electoral creció debido a un mayor nivel de incertidumbre respecto de la concurrencia de la ciudadanía a las urnas. Adicionalmente, el cambio en el sistema electoral trajo consigo un nuevo desafío para candidatos, coaliciones políticas y medios de comunicación: el de cómo informar correctamente a la ciudadanía sobre el nuevo marco legal y cómo motivarla a expresarse en las urnas en el nuevo contexto de no obligatoriedad. Ante este nuevo escenario, creemos que los encargados de las políticas públicas y agencias del Estado necesitan contar con un diagnóstico global de los factores asociados a la participación electoral de la población, así como de posibles líneas de acción que permitan incentivar mayores tasas de participación ciudadana, particularmente en las elecciones municipales.

El punto anterior toma particular importancia si se considera que la legitimidad del sistema democrático depende, al menos en parte, del nivel de par-

3 La cifra exacta de participación podría ser más alta que la reportada inicialmente, puesto que con posterioridad a la elección, el SERVEL reconoció que el padrón contenía hasta 600 mil personas muertas. Sin embargo, a la fecha el padrón depurado no está disponible.

ticipación electoral de la ciudadanía. El principio fundamental de la democracia radica en que el conjunto de la sociedad tenga la capacidad de tomar las decisiones que le incumben. En este sentido, altas tasas de abstención se traducen en que una minoría decide por el conjunto de la sociedad, en directa contradicción con el principio democrático de la igualdad de representación (Lijphart, 1997). Más aun, es necesario recordar que en una democracia representativa, el proceso electoral constituye el origen de buena parte de las decisiones de política pública. Los representantes electos por los ciudadanos son quienes toman las decisiones en materia de acción estatal y, por lo tanto, las decisiones en política pública dependen en última instancia de que la ciudadanía se exprese a través de su voto. De lo contrario, se plantea el riesgo de que las políticas públicas se alejen progresivamente de los intereses y necesidades de la ciudadanía en general. Una situación de este tipo nos podría llevar a una peligrosa espiral descendente, donde baja participación electoral incide en políticas públicas crecientemente menos sintonizadas con la ciudadanía (o sintonizadas solo con las minorías más participativas) y ello, a su vez, promueve mayor abstención en los procesos eleccionarios. Una política de participación electoral efectiva constituye una piedra angular de la política estatal en una sociedad democrática.

Existe abundante evidencia empírica internacional que indica que el fenómeno de la abstención no se distribuye homogéneamente entre los electores. Múltiples estudios sugieren que la abstención está sistemáticamente concentrada en ciertos grupos de la población, como los jóvenes y las personas con menores niveles de educación e ingreso (Corvalán y Cox, 2013; Franklin, 2004; Luna, 2011; Smets y Van Ham, 2013; Toro, 2007; Wolfinger y Rosenstone, 1980). Esto produciría en un contexto de voto voluntario que ciertos grupos queden subrepresentados en la toma de decisiones del Estado y las políticas públicas (Galen, 1974; Jaitman, 2013). La elevada tasa de abstención de la última elección municipal chilena evidencia el creciente riesgo de que este patrón refleje también la realidad electoral chilena (Ramírez, 2013).

Todo lo señalado hasta ahora cobra especial importancia para el caso de las elecciones municipales. Tal como señala Dahl en su obra clásica *Who Governs* (1961), los gobiernos locales son unidades de representación especialmente relevantes porque están más directamente relacionadas con los ciudadanos que las demás unidades administrativas de mayor escala, como gobiernos regionales y nacionales. En este sentido, las implicancias del voto de cada ciudadano son mucho más fáciles de visualizar. Primero, el peso relativo del voto es mayor y, segundo, en muchas dimensiones las decisiones del gobierno local tienen un impacto más directo y palpable sobre la vida cotidiana de la ciudadanía.

En este contexto, nuestro objetivo de investigación es analizar cuáles son los principales factores asociados a las tasas de participación electoral duran-

te la última elección municipal del 2012 y, en consecuencia, estudiar posibles cambios de política pública para fomentar la participación. En nuestro análisis consideraremos factores sociales, económicos y demográficos, aunque nuestro mayor énfasis estará en la identificación del efecto de características institucionales de la elección, o al menos de atributos sujetos a modificación institucional. En otras palabras, y siguiendo a Pippa Norris (2004), buscaremos estimar el rol de las "reglas del juego" democrático que pueden potencialmente incrementar o reducir los incentivos que tienen los ciudadanos para asistir a las urnas durante el día de la elección, controlando por otros factores que afectan la participación electoral pero que no están sujetas a modificación en el corto plazo. La importancia de variables institucionales, tales como el gasto electoral, el número de concejales a elegir y la presencia de candidatos incumbentes, entre otras, radica en que son justamente los aspectos que están más disponibles a ser modificados desde la política pública.

Sobre la base de los resultados empíricos elaboramos algunas sugerencias acerca de posibles ajustes o cambios al cuerpo legal que busquen promover una mayor participación electoral. A pesar de que algunos de nuestros resultados son particularmente robustos, quisiéramos recordar que provienen de una elección novedosa y, por ello, no necesariamente generalizable a futuras elecciones. En consecuencia, nuestras sugerencias deben ser tomadas como de carácter exploratorio. Más aun, hacemos un llamado a la comunidad científica a seguir investigando sobre esta importante temática a fin de corroborar (o no) nuestros resultados e identificar nuevas dimensiones institucionales que favorezcan mayor participación electoral. Con esto último en mente también realizamos algunas sugerencias para futuras investigaciones que busquen esclarecer y profundizar en la naturaleza de algunos de los efectos más fuertes que encontramos en este estudio.

El presente documento está ordenado de la siguiente forma: comenzamos revisando la literatura especializada acerca de los factores, tanto institucionales como no institucionales, que inciden en los niveles agregados de participación electoral. Seguido de esto revisamos los datos electorales que hemos recopilado para ejecutar nuestro análisis, en base a los cuales estimamos una serie de modelos de regresión de probabilidad lineal que buscan captar, a nivel comunal, la influencia de las variables institucionales controlando por un número importantes de variables económicas y sociodemográficas. Además, simulamos las tasas de participación electoral comunales de acuerdo a la variación de los factores más importantes que encontramos en esta investigación. Concluimos el artículo con una breve discusión acerca de posibles futuras líneas de investigación del presente proyecto, así como algunas sugerencias preliminares de política pública.

Marco conceptual

La literatura especializada que ha tratado el tema de la participación electoral es vasta. El tema ha sido abordado desde prácticamente todas las disciplinas de las ciencias sociales y con una amplia gama de técnicas metodológicas y enfoques teóricos. Siguiendo a Joanne Miller (2004), las teorías más relevantes para explicar la participación electoral pueden ordenarse analíticamente en cuatro grandes grupos: i) las que enfatizan explicaciones sociodemográficas, ii) las aproximaciones cercanas a la teoría de la elección racional, iii) los enfoques en torno al capital social, y iv) las que destacan el rol de la movilización y el acceso a información política. A continuación haremos una breve reseña de cada aproximación y destacaremos las variables e hipótesis que se desprenden de sus planteamientos. Asimismo, incluimos en este análisis las principales variables enunciadas por Geys (2006) en su metaanálisis de estudios de participación electoral con datos a nivel agregado.

1. Aproximaciones sociodemográficas

Diversos estudios acerca del comportamiento electoral sugieren que existiría una relación entre diversos factores sociodemográficos y la participación política (Verba, *et al.* 1978). Uno de los clásicos en esta línea es *El Hombre Político* de Seymour Martin Lipset (1960). En este libro, Lipset encuentra brechas de participación política entre hombres y mujeres, grupos de status socioeconómico, grupos educacionales, y grupos etarios. En forma similar, y en base a datos individuales del censo norteamericano, Wolfinger y Rosenstone (1980) exploran el efecto de los factores sociodemográficos en la probabilidad de emitir un voto, destacando especialmente los efectos del ingreso, ruralidad, edad y el régimen institucional en la participación electoral. Sus resultados sugieren que buena parte de las motivaciones que llevan a los ciudadanos a las urnas proviene de estas variables.

Entre las aproximaciones sociodemográficas probablemente la más importante y con mayor sofisticación conceptual es el enfoque de los recursos de (Verba, *et al.* 1995). Según estos autores el elemento clave para explicar la propensión a participar en procesos políticos son los niveles de involucramiento político subjetivo, y los recursos económicos y culturales (habilidades cívicas) con que disponen las personas. Argumentan que, para el caso particular de la participación electoral, el factor clave es el involucramiento político subjetivo, aunque los recursos ejercen un rol preponderante, aun cuando se contabilizan estadísticamente por el nivel de involucramiento. Los recursos económicos y culturales son influyentes en la medida en que pueden reducir los costos subjetivos de la participación, y están asociados a una mejor comprensión del proceso político, entre otras cosas. De esta forma, las personas con mayores ingresos, niveles educacionales y experiencia política, son los comúnmente más proclives a participar.

Basados en esta última aproximación, buscaremos incorporar en nuestro análisis empírico –realizado a nivel comunal– dos variables que capturan el nivel de recursos que tienen los habitantes de una comuna a nivel agregado. Primero, empleamos el ingreso promedio de los hogares de la comuna (cuyo efecto esperamos que sea positivo), y segundo, incluimos la edad promedio de los habitantes de la comuna, cuyo efecto también esperamos que sea positivo en tanto personas con más edad tienen mayor experiencia política acumulada.

2. Teoría de la Elección Racional

Muy popular entre los cientistas sociales, especialmente los economistas, la Teoría de la Elección Racional ha sido utilizada para explicar una amplia gama de fenómenos, entre ellos la participación electoral. Uno de los pioneros en este enfoque fue Anthony Downs, quien en su clásico *An Economic Theory of Democracy* (1957) propuso que los ciudadanos deciden participar en elecciones a través de un cálculo de los costos y beneficios asociados a emitir un voto. Entre los principales costos está el de informarse y el cúmulo de actividades asociadas a emitir el voto. El beneficio pasaría principalmente por la capacidad de que el voto de cada ciudadano determine el resultado de la elección, un hecho cuya probabilidad es muy baja incluso en electorados pequeños. Entre los más influyentes seguidores de la teoría de Downs están Riker y Ordeshook (1968), quienes agregan que el beneficio de votar también puede venir por valores intrínsecos del voto, como el deber cívico. Posteriormente, Katosh y Traugott (1982) sugieren que también pueden haber beneficios subjetivos del voto: el interés en la campaña y en el resultado de la elección. Finalmente, Hansen *et al.* (1987) muestra que el peso relativo del voto, expresado como función del tamaño poblacional del distrito, tiene una incidencia importante en las tasa de participación electoral, lo que corrobora la idea downsiana de que la eficacia del voto individual lleva a los ciudadanos a las urnas.

A partir de lo anterior, el número de votantes registrados en la comuna o el tamaño del padrón electoral comunal, constituye una variable importante de analizar sobre participación electoral. Debido a que es un indicador del peso relativo del voto individual, esperamos que mientras más votantes potenciales tenga una comuna, menor será la propensión promedio a votar. Siguiendo esta misma lógica, también consideramos el hecho de que una comuna sea una capital provincial. En tanto puede considerarse como un indicador de la importancia relativa del distrito, esperamos que el nivel de participación electoral sea más alto en comunas que son capitales provinciales.

3. Capital social

Hoy existe una abundante literatura que asocia el capital social con formas variadas de participación social en general, y política en particular. Según Putnam (1993, 2000) esta relación se debe a que el capital social fortalece

la cohesión y coordinación entre miembros de una comunidad, lo que a su vez facilita la acción colectiva. A nivel de los estudios empíricos existe una buena cantidad de evidencia que sugiere una relación positiva entre capital social y participación política (La Due Lake y Huckfeldt, 1998), o bien entre capital social y compromiso cívico (Brehm y Rahm, 1997). También existe evidencia del vínculo entre capital social y participación política en América Latina, incluyendo Chile (Klesner, 2007; Carlin, 2011). Esta relación entre capital social y participación acrecienta la importancia de las instituciones como canalizadores del capital social (Krishna, 2002).

En esta investigación empleamos dos variables *proxy* para capturar el nivel de capital social de una comuna, a saber, la densidad poblacional y el nivel de ruralidad. Empleamos la densidad poblacional en tanto un aumento de esta variable empeora la habitabilidad y convivencia entre los habitantes de una comuna (McCulloch, 2003), y por ende, esperamos que esta tenga un efecto negativo sobre la participación electoral. Respecto de la ruralidad, hay estudios que indican que hay mayor conocimiento e interacción entre miembros de comunidades ubicadas en zonas rurales, lo cual promueve mayor capital social (Hofferth y Iceland, 1998). Consecuentemente, esperamos un efecto positivo de esta variable sobre el promedio comunal de asistencia a las urnas.

4. Información y movilización

La última dimensión teórica refiere a la movilización electoral que realizan los distintos actores políticos y medios de comunicación durante las campañas electorales. Desde la óptica de los votantes individuales, los ciudadanos requieren de información política para ser capaces de participar en forma efectiva. Un agente fundamental que provee de información política es, por supuesto, el sistema de medios de comunicación social (Delli Carpini y Keeter, 1996; Neuman *et al.* 1992). Lamentablemente, no disponemos de buenas mediciones a nivel comunal de la exposición que las personas tienen, en promedio, a los medios de comunicación, particularmente a información política. No obstante, algunas de las variables sociodemográficas descritas arriba, particularmente el ingreso promedio de la comuna, se correlacionan con variables asociadas al acceso y posible uso de los medios de comunicación[4].

Otra forma fundamental de diseminación de información política durante una campaña son las actividades de movilización electoral de los propios actores políticos. Esto refiere al conjunto de actividades y estrategias de difusión que realizan los candidatos y sus partidos para atraer votantes. Ya sea

4 Nuestro análisis de la encuesta CASEN indica que a nivel comunal el ingreso promedio está correlacionado con variables que afectan el acceso a los medios (tenencia de TV cable y/o Internet), y con variables que incentivan mayor exposición a noticias políticas (nivel educacional promedio de la comuna). Las correlaciones de *Pearson* para cada variable son 0.48 y 0.73, respectivamente.

bajo la forma de publicidad, distribución de material de campaña, pendones e insignias, visitas personalizadas (puerta a puerta) o convocatorias masivas, los candidatos realizan múltiples actividades para darse a conocer entre el electorado. Hasta la fecha, la evidencia internacional disponible indica que, controlando por variados atributos de los votantes, las estrategias de movilización electoral constituyen el conjunto de factores más importante a la hora de motivar a la gente a votar (Gerber y Green, 2001; Green y Gerber, 1998; 2008; Rosenstone y Hansen, 1993).

Aunque muchas variables que ya hemos discutido pueden relacionarse indirectamente con la movilización política, aquí abordamos las que están directamente relacionadas con la movilización política y que pueden ser modificadas legalmente, esto es, variables institucionales. En lo que sigue describiremos las principales de tipo institucional que incorporaremos en nuestro estudio y sus posibles relaciones con la participación electoral para el caso específico de una elección municipal.

a. Gasto electoral. Esta variable es de particular importancia ya que constituye una de las mejores maneras de medir la movilización electoral que realiza una campaña. Nuestra hipótesis al respecto es muy simple: a mayor nivel de gasto electoral per cápita que se realiza en una comuna, mayor cantidad de recursos para incentivar a los ciudadanos a votar, y por ende, mayor la tasa de participación comunal. La simpleza de esta hipótesis contrasta con la complejidad del mecanismo que podría estar operando. Por ejemplo, existen estudios que sugieren que el nivel total de gasto es un indicador de la movilización de las elites políticas en esa contienda electoral (Matsusaka y Palda, 1993), lo que a su vez tiene efectos en la movilización de la población en general (Zaller, 1991). Otros estudios indican que el gasto por sí mismo no es el agente movilizador, sino que refleja el nivel de competitividad de una elección, y por ende en elecciones más competitivas no solo se gasta más, sino que los votantes están más motivados para participar (Matsusaka y Palda, 1993). Finalmente otros estudios indican que formas precisas de gasto electoral son el factor determinante. Por ejemplo, según los múltiples estudios experimentales de Green y Gerber (1998, 2008), las actividades de puerta a puerta son las que reportan los mejores rendimientos. En este sentido, el gasto electoral puede tener efectos directos e indirectos sobre la movilización de los ciudadanos (aunque no es propósito de este trabajo distinguir entre ambos). Por estos motivos, esperamos, a nivel general, que el nivel de gasto per cápita en la contienda electoral de una comuna tienda a aumentar los niveles de participación en la elección (Hogan, 2012).

Vale la pena mencionar que si bien en Chile ha existido preocupación por los efectos del gasto electoral en la democracia, la literatura previa ha explorado dos aristas distintas del problema que abordamos aquí. Una línea de discusión ha girado en torno a la ley que regula los gastos de los candi-

datos, destacando especialmente los impactos en transparencia y legitimidad del sistema (Fuentes, 2004). La segunda línea ha abordado la influencia del gasto electoral en los resultados electorales, como tasas de elección y reelección, y competitividad de la elección (Edwards *et al.* 2012). En general, esta literatura destaca la importancia del gasto en el proceso democrático, pero no explora el impacto del gasto en las tasas de participación electoral, por lo que este estudio pretende aportar evidencia novedosa de esta relación para el caso chileno.

b. Incumbencia. Esta variable refiere, en nuestro caso, a si el actual alcalde compite para ser reelecto. Su posible efecto sobre la participación electoral es ambiguo (Gelman y King, 1990). Por una parte, la incumbencia puede implicar la formación de lazos de lealtad entre el alcalde y sus votantes, que terminen fortaleciendo la asistencia a las urnas. Por otra, es posible que el incumbente posea una ventaja en movilización tan evidente que disminuya el interés de los ciudadanos por participar en la elección. Es decir, un incumbente fuerte puede desencadenar una sensación de escasa competitividad entre el electorado que desmotiva la participación debido a que se considera segura la victoria. La evidencia empírica para el caso chileno sugiere que durante el período de voto obligatorio, un alto número de alcaldes iba a reelección, pero en promedio la mitad de ellos la conseguía (Bunker y Navia, 2012). Por todo lo anterior, no tenemos una hipótesis predefinida respecto del efecto de la participación de incumbentes en la elección.

c. Presencia de mujeres e independientes en competencia. El hecho de que aparezcan mujeres en la papeleta puede interpretarse desde una perspectiva de solidaridad de género, en el sentido de que las mujeres serían capaces de movilizar más mujeres a las urnas (Dolan, 2008). La presencia de independientes puede leerse en una clave similar: los candidatos independientes podrían movilizar a la gran mayoría de la población que no se identifica con ningún partido.

d. Número de candidatos. Esta variable, tanto para alcaldes como para concejales, puede interpretarse como un indicador de la complejidad informacional que supone la elección. A medida que hay más candidatos en competencia se requiere más información para tomar la decisión de participar de la elección y la selección de un candidato. Es posible especular que demasiados candidatos saturarán cognitivamente a los ciudadanos, de modo que un incremento de candidatos redunde en una disminución en el nivel de participación en la elección.

Una segunda fuente de variación institucional relacionada a los candidatos refiere al número de cupos que hay en el concejo municipal de cada comuna. Estos varían entre seis, ocho y diez, relativo al número de habitantes de la comuna. En forma similar al caso de incumbencia, nuestras expectati-

vas teóricas respecto a esta variable son ambiguas. Por una parte, podrían esperarse efectos negativos debido a que un aumento en el número de cupos en el concejo puede implicar un incremento en la complejidad informacional de la elección: es más difícil interpretar el resultado de una elección donde muchos candidatos ganan. No obstante, también es posible esperar un efecto positivo: el hecho de que muchos candidatos sean electos aumenta la probabilidad de que las preferencias de los votantes, por minoritarias que sean, terminen representadas en el concejo municipal.

e. Primarias. Los partidos de la Concertación de Partidos por la Democracia realizaron elecciones primarias en 142 comunas del país para elegir su candidato para las elecciones municipales de abril del 2012. Hipotetizamos que estas primarias tuvieron un efecto positivo sobre la participación electoral. En efecto, debido a que se realizaron con varios meses de antelación a la propia elección, los ciudadanos en estas comunas fueron expuestos a una campaña de mayor duración y en la que pudieron haber participado directamente. Este mayor tiempo de exposición a la campaña electoral puede haber incrementado los niveles de conocimiento de los candidatos, y por ende, incrementado también el nivel neto de participación.

Análisis empírico

1. Fuentes de datos

Para llevar a cabo el análisis hemos recopilado una extensa base de datos con los resultados de participación para cada una de las 345 comunas del país que tuvieron elección en noviembre de 2012. Junto con los datos electorales hemos recopilado una cantidad importante de variables económicas, sociodemográficas e institucionales puestas de relieve en nuestra revisión de la literatura especializada. Comenzamos el análisis empírico detallando la forma de medición y distribución univariada de las variables que incorporaremos en los modelos estadísticos. Seguido de esto revisamos los resultados de lo que llamamos el modelo nulo, esto es, un modelo de regresión de probabilidad lineal que solo incluye variables sociodemográficas y económicas. Sobre la base del modelo nulo estimamos la influencia de las variables institucionales. De esta forma, buscamos reducir el riesgo de incurrir en sesgos por variables omitidas a la hora de establecer el potencial impacto de las variables institucionales.

2. Medición de variables y datos descriptivos

La variable dependiente del estudio es el nivel de participación electoral de cada comuna del país en la elección municipal de 2012. Calculamos esta variable a partir de la división del número total de votos emitidos y la cantidad de inscritos para cada una de las comunas del país. La Tabla 1 resume los estadísticos descriptivos de esta variable. Ahí se indica que tenemos datos de

participación para 331 comunas del país. Esto se debe a que omitimos del análisis a 14 comunas que corresponden a las excluidas en la muestra de la encuesta CASEN 2009. Aunque la participación electoral puede potencialmente variar entre cero y uno, en la práctica observamos un valor mínimo de 0,28 y un máximo de 0,80. Estos valores corresponden a la comuna de Huara y La Estrella, respectivamente. El promedio comunal de participación electoral fue de un 0,53, esto es, 53%. La desviación estándar, correspondiente a 0,11, indica que, en promedio, hay 11 puntos porcentuales de diferencia entre dos comunas del país. Esto, creemos, nos indica que hay un nivel de variación importante en los niveles de participación electoral comunal.

Esta percepción se ve reforzada si se observa la distribución univariada de la participación electoral en la Figura 1. Como se puede ver, la mayoría de las comunas poseen una participación electoral que varía entre el 35% y el 65%, pero también hay una cantidad importante de casos más extremos, tanto en la parte baja de la distribución como en la parte alta.

Los estadísticos descriptivos de las variables independientes sociodemográficas e institucionales se detallan en la Tabla 1. Entre las variables sociodemográficas se cuenta:

a. el ingreso del hogar promedio de la comuna (calculado con datos CASEN 2009[5]);
b. la edad promedio de los habitantes de cada comuna según indicado por las proyecciones del Censo 2002 para el 2012[6];
c. el padrón electoral de la comuna según indicado por el SERVEL;
d. una variable binaria que indica si la comuna es o no capital provincial de la región;
e. la densidad de la población comunal, es decir, el número de habitantes dividido por kilómetro cuadrado según proyecciones del Censo 2002;
f. el porcentaje de población de la comuna que habita zonas rurales según lo indicado en el Censo 2012[7].

Como se desprende de la discusión teórica, las variables a y b reflejan el enfoque de recursos, las variables c y d capturan el enfoque de la teoría de la elección racional y las variables e y f, la perspectiva del capital social.

5 Empleamos el ingreso comunal promedio con datos de la Encuesta CASEN 2009 debido a que la Encuesta CASEN 2011 no tiene representación comunal. No obstante, los resultados que mostramos más abajo cambian muy levemente si utilizáramos los datos del 2011.

6 Como es de conocimiento público, el Censo 2012 sufrió variados problemas durante el proceso de recolección y procesamiento de datos. Debido a esto el Informe final de la Comisión Externa Revisora del Censo 2012 (publicado el 8 de agosto 2013, y disponible en http://www.censo.cl/) recomienda utilizar las proyecciones de población basadas en el Censo 2002 en lugar de los datos del Censo 2012.

7 Usamos para esta variable los datos del Censo 2012 ya que proyecciones censales sobre niveles de ruralidad no se encuentran disponibles.

TABLA 1. **Estadísticos descriptivos**

Variable	Casos	Media	Desviación estándar	Valor mínimo	Valor máximo
Variable dependiente					
Participación electoral 2012	331	0,53	0,11	0,28	0,80
Variables sociodemográficas					
Promedio ingreso comunal 2009 ($)	331	590.294	372.252	225.479	3.732.427
Promedio edad comunal (años)	331	34,83	2,27	27,03	43,94
Porcentaje de población rural 2012	331	0,39	0,32	0	1
Tamaño padrón electoral comunal 2012	331	40.400	57.123	1.266	336.451
Capital provincial	331	0,16	0,36	0	1
Densidad poblacional (población dividida en kilómetros cuadrados)	331	815,85	2.387,33	0,08	13.525,83
Variables institucionales					
Primarias Concertación	331	0,43	0,50	0	1
Candidata mujer a alcalde	331	0,41	0,49	0	1
Candidato independiente a alcalde	331	0,77	0,42	0	1
Número de candidatos a alcalde	331	3,36	1,20	1	8
Número de candidatos a concejal	331	29,05	8,90	16	73
Número de concejales electos	331	6,47	1,06	6	10
Incumbente en competencia	331	0,82	0,38	0	1
Gasto candidatos a alcalde 2012 promedio per cápita ($)	331	325,32	185,37	32,82	1.081,65

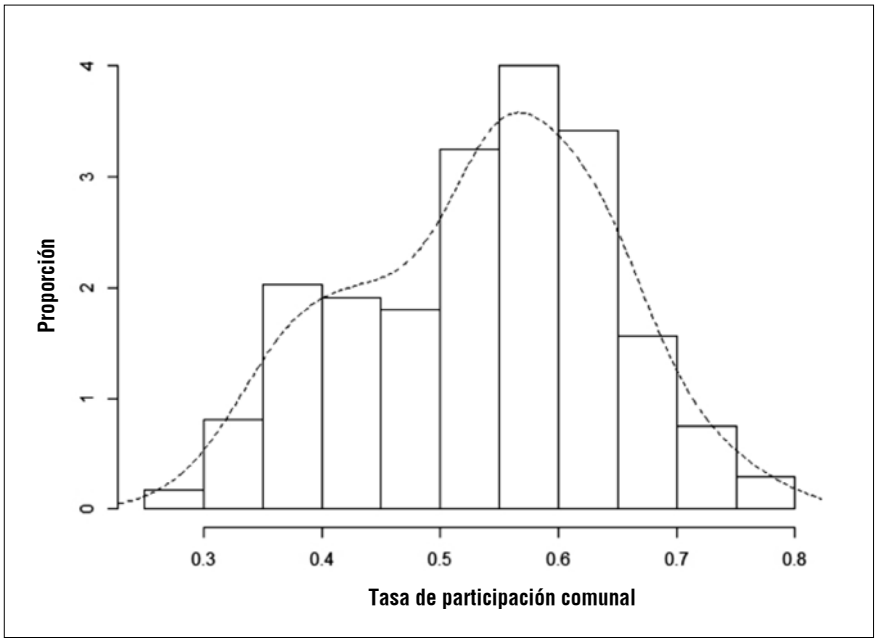
Fuente: elaboración propia a partir de diversas fuentes.

Entre las variables institucionales se cuenta:

a. una variable binaria indicando si se realizaron primarias para elegir candidatos a alcalde en la comuna antes de la elección municipal;
b. una variable binaria indicando si hubo en la comuna candidatas a alcalde mujeres;
c. una variable binaria indicando si hubo en la comuna candidatos a alcalde independientes;
d. el número de candidatos a alcalde dentro de cada comuna;
e. el número de concejales elegidos en cada comuna según lo determina el marco legal chileno;

f. el gasto promedio por candidato per cápita, esto es, cuánto gasta cada candidato en promedio por cada habitante de su respectiva comuna durante el período de la campaña electoral.

FIGURA 1. **Distribución comunal de la participación electoral**



Fuente: elaboración propia con datos del SERVEL.

3. Modelo nulo

Como se explicó, el modelo nulo solo incluye variables sociodemográficas y económicas, y nos sirve como punto de referencia para analizar posteriormente el efecto de las variables institucionales, controlando por los elementos estructurales.

Los resultados del modelo nulo se detallan en la Tabla 2[8]. En primer lugar, destaca el efecto negativo y muy fuerte del tamaño del electorado comunal[9]. En efecto, a medida que aumenta la población comunal, disminuye drásticamente la participación electoral, aunque el coeficiente positivo de esta variable al cuadrado indica que la caída en el nivel de participación comienza a ser más matizada. Esta variable por sí sola explica el 53% de la variación en el nivel de

8 Los detalles acerca de cómo se codificaron y procesaron las variables en los modelos de regresión de las Tablas 2 y 3 se encuentran en el Anexo.

9 Nótese que el modelo incluye tanto el número de habitantes en cada comuna, como el número de habitantes al cuadrado. Esto se realiza con el propósito de capturar cualquier posible efecto curvilíneo.

participación electoral municipal. Más adelante detallamos gráficamente este efecto para obtener una noción más sustantiva de su magnitud.

Manteniendo las demás variables constantes, a medida que aumenta el nivel de ruralidad de una comuna tiende a aumentar la participación electoral, aunque no existen diferencias significativas entre una comuna rural y una urbana una vez que se controla por las demás variables sociodemográficas. Contrario a lo que esperábamos, las comunas que son capital provincial están asociadas a una menor participación (casi 5 puntos porcentuales). El ingreso comunal promedio tiene un efecto significativo y negativo sobre la participación electoral, esto es, considerando todas las comunas del país, las más ricas tienden a votar, en promedio, menos que las comunas más pobres. Por último, la edad promedio de los habitantes de la comuna tiene un efecto significativo y positivo sobre la participación electoral. Consistente con el enfoque de los recursos, en comunas donde la población tiene mayor edad promedio, se tiende a votar más. Este efecto es significativo para todos los niveles de confianza convencionales, aunque no es de una magnitud pronunciada. Por cada diez años de aumento en la edad promedio, la participación sube en 0,6 puntos porcentuales. En total, vemos que las variables sociodemográficas explican dos tercios de la variación en la participación electoral municipal de las comunas analizadas.

TABLA 2. **Modelo de regresión lineal nulo para participación electoral**

	Modelo nulo
Tamaño del electorado	-0,169*** (0,022)
Tamaño del electorado^2	0,0416*** (0,007)
% Población rural	0,020 (0,019)
Capital provincial	-0,0498*** (0,013)
Densidad (estandarizada)	-0,0169*** (0,003)
Log ingreso promedio	-0,045*** (0,013)
Edad promedio	0,006*** (0,002)
Constante	0,626*** (0,017)
Observaciones	331
R^2	0,645
R^2 ajustado	0,637

*** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1
Nota: errores estándar robustos entre paréntesis.
Fuente: elaboración propia a partir de diversas fuentes.

4. Modelos con variables institucionales

La Tabla 3 muestra los resultados de los modelos con las variables de tipo institucional. Los modelos 1 al 9 incluyen todas las variables del modelo nulo más una variable institucional. El modelo 10 agrega todas las variables institucionales con la finalidad de evaluar cuán robustos son los resultados al control simultáneo de todas las variables. Si se contrastan los distintos modelos, destaca que el tamaño, signo y significancia de los coeficientes de las variables sociodemográficas virtualmente no cambia. En este sentido, el tamaño del padrón electoral, ingreso promedio, edad promedio y capital provincial, siguen teniendo efectos significativos sobre la participación electoral y estos son robustos al control por variables institucionales.

De las variables institucionales que consideramos, solo obtuvimos resultados estadísticamente significativos para las variables que miden el número de concejales a elegir (cupos) y el nivel de gasto electoral promedio per cápita. En forma similar a las variables sociodemográficas, los coeficientes de estas dos variables solo cambian levemente en los modelos en que aparecen solas, o en el modelo 10.

En comunas en que se eligen diez concejales participan significativamente más votantes respecto a comunas en que se eligen solo seis, un resultado relevante, puesto que el modelo ya controla por la cantidad de habitantes de una comuna (y que es el factor que determina el número de concejales asignados a la comuna). Específicamente, comunas que eligen diez concejales gozan, en promedio, de un nivel de participación de aproximadamente diez puntos porcentuales más alto que aquellas comunas con seis concejales. No obstante, creemos que este resultado debe leerse con precaución, puesto que de las 331 comunas incluidas en el análisis, solo hay 17 que tienen asignados diez concejales, de modo que el resultado se obtiene de un conjunto relativamente pequeño de comunas. Además, esta variable se vuelve significativa solo cuando se controla por las otras variables sociodemográficas. Sin la aplicación de controles estadísticos, la relación entre número de concejales y participación es insignificante estadísticamente. Por lo tanto, creemos que este resultado –aunque potencialmente muy importante– debe ser replicado en estudios futuros de elecciones municipales con nuevos datos.

En este sentido, resulta más contundente el hallazgo respecto de la incidencia en participación electoral del gasto en campaña promedio per cápita. Debido a que empleamos el logaritmo del gasto electoral realizado por los candidatos municipales, el efecto de esta variable no es constante a lo largo de su rango de valores. No obstante, y a modo de ejemplo, nuestra estimación es que si se aumenta el nivel de gasto por candidato en $100 por habitante respecto del gasto promedio registrado en las elecciones de 2012 (equivalente a $321 por habitante), aumentaría en un punto porcentual la tasa de participación a nivel comunal.

TABLA 3. **Modelos de regresión lineal con variables institucionales para participación electoral**

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6	Modelo 7	Modelo 8	Modelo 9	Modelo 10
Tamaño del electorado	-0,169*** (0,022)	-0,168*** (0,022)	-0,168*** (0,022)	-0,169*** (0,022)	-0,168*** (0,022)	-0,173*** (0,022)	-0,169*** (0,022)	-0,147*** (0,021)	-0,214*** (0,034)	-0,183*** (0,032)
Tamaño del electorado^2	0,042*** (0,007)	0,042*** (0,007)	0,041*** (0,007)	0,042*** (0,007)	0,042*** (0,007)	0,042*** (0,006)	0,042*** (0,007)	0,035*** (0,006)	0,042*** (0,008)	0,035*** (0,008)
% Población rural	0,020 (0,019)	0,019 (0,019)	0,020 (0,019)	0,020 (0,019)	0,020 (0,019)	0,020 (0,019)	0,020 (0,019)	0,012 (0,018)	0,013 (0,019)	0,005 (0,019)
Capital provincial	-0,050*** (0,013)	-0,050*** (0,013)	-0,050*** (0,013)	-0,050*** (0,013)	-0,050*** (0,013)	-0,050*** (0,013)	-0,049*** (0,013)	-0,049*** (0,012)	-0,052*** (0,013)	-0,051*** (0,012)
Densidad (estandarizada)	-0,017*** (0,003)	-0,017*** (0,003)	-0,017*** (0,003)	-0,017*** (0,003)	-0,017*** (0,003)	-0,017*** (0,003)	-0,017*** (0,003)	-0,016*** (0,003)	-0,017*** (0,003)	-0,015*** (0,004)
Log ingreso promedio	-0,045*** (0,012)	-0,045*** (0,013)	-0,046*** (0,013)	-0,045*** (0,013)	-0,045*** (0,013)	-0,045*** (0,013)	-0,045*** (0,013)	-0,049*** (0,012)	-0,047*** (0,013)	-0,053*** (0,012)
Edad promedio	0,006*** (0,002)	0,006*** (0,002)	0,007*** (0,002)	0,006*** (0,002)	0,006*** (0,002)	0,006*** (0,002)	0,006*** (0,002)	0,006** (0,002)	0,006** (0,002)	0,005** (0,002)
Primarias Concertación		-0,004 (0,007)								-0,004 (0,007)
Candidata mujer			0,008 (0,007)							0,005 (0,007)
Candidato independiente				0,001 (0,008)						0,008 (0,010)

TABLA 3 continúa en página siguiente ➡

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6	Modelo 7	Modelo 8	Modelo 9	Modelo 10
Candidatos a alcalde					-0,001 (0,003)					0,006 (0,004)
Candidatos a concejales						0,000 (0,001)				-0,000 (0,000)
Candidato incumbente							0,008 (0,009)			0,011 (0,009)
Log. gasto alcaldes promedio								0,037*** (0,008)		0,044*** (0,009)
8 concejales electos (ref, 6)									0,037* (0,022)	0,029 (0,021)
10 concejales electos (ref, 6)									0,108*** (0,037)	0,095*** (0,036)
Constante	0,626*** (0,018)	0,628*** (0,019)	0,624*** (0,018)	0,626*** (0,019)	0,628*** (0,020)	0,619*** (0,022)	0,619*** (0,018)	0,674*** (0,021)	0,638*** (0,019)	0,666*** (0,027)
Observaciones	331	331	331	331	331	331	331	331	331	331
R^2	0,645	0,645	0,646	0,645	0,645	0,645	0,646	0,673	0,653	0,687
R^2 ajustado	0,637	0,637	0,636	0,637	0,636	0,636	0,637	0,665	0,643	0,671

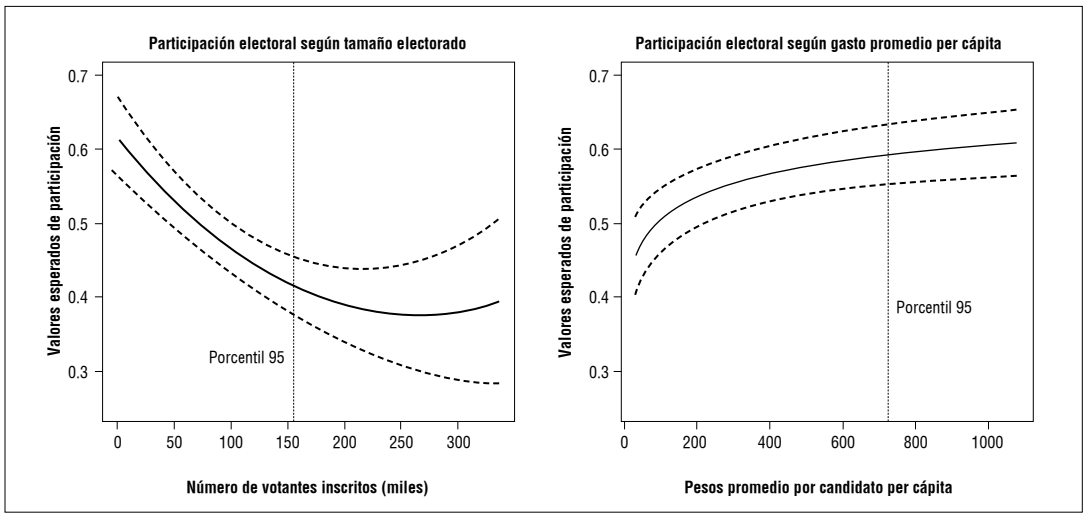
Nota: errores estándar robustos entre paréntesis; *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1.

Fuente: elaboración propia a partir de diversas fuentes.

Dado que la relación entre participación y el número de habitantes, así como el gasto promedio per cápita –las dos variables con los resultados más potentes– no es lineal, es difícil obtener una interpretación substantiva de su impacto a partir de los coeficientes de regresión reportados en la tabla. Por ello, graficamos en la Figura 2 los valores predichos de participación según cada una de estas variables dejando todas las demás en valores constantes[10]. Esto equivale a observar los valores predichos de participación para una comuna típica del país, donde únicamente se varía el tamaño poblacional y el gasto per cápita, respectivamente.

El gráfico de la izquierda muestra los valores esperados según el número de votantes inscritos en la comuna. Como puede observarse, se produce una caída drástica en la participación electoral de una comuna a medida que aumenta el tamaño poblacional. Entre una comuna con mil votantes y una con 155 mil, hay veinte puntos porcentuales de diferencia. Pasados los 155 mil votantes potenciales la pendiente de la curva comienza a balancearse. No obstante, tal como indica la raya vertical, el 95% de las comunas en Chile tiene menos de 155 mil votantes, por lo que cualquier predicción para comunas con un padrón electoral superior a ese límite tiene un margen de error muy grande.

FIGURA 2. **Valores predichos de participación electoral según número de votantes y gasto electoral promedio per cápita (con intervalos de confianza del 95%)**



Fuente: elaboración propia en base a diversas fuentes.

10 Las variables numéricas fueron fijadas en su media y las variables categóricas se fijan en su valor modal. La única excepción es el número asignado de candidatos a concejal que se fija en la opción intermedia de 8 concejales.

Los valores predichos según el nivel de gasto electoral promedio per cápita se muestran en el gráfico de la derecha de la Figura 2. Consistente con una curva de rendimientos decrecientes (Hogan, 2012), en comunas en que se gastó relativamente poco, leves diferencias en el nivel de gasto estuvieron asociadas a fuertes diferencias en tasas de participación. A modo de ejemplo, entre una comuna en donde cada candidato gastó $32 per cápita (correspondiente al valor mínimo observado) y una en que se gastó alrededor de $321 (correspondiente al promedio nacional) hay diez puntos porcentuales de diferencia en el nivel de participación electoral. En cambio, entre una comuna en donde se gastó $321 per cápita y otra en que se gastó $1.081 (correspondiente al valor máximo observado) hay una diferencia de solo cinco puntos porcentuales. Como tendencia general, a medida en que el gasto electoral fue más elevado en una comuna, el efecto de cada peso adicional –aunque siempre positivo–, también fue cada vez menor.

Discusión de resultados

El análisis estadístico de las determinantes de la participación ciudadana en las elecciones municipales de 2012 permitió identificar tres variables particularmente importantes. En primer lugar, encontramos que el tamaño del electorado comunal es el factor más significativo y predictivo de la tasa de participación electoral. Para la gran mayoría de las comunas, un mayor número de votantes potenciales implica menores tasas de participación electoral. Este resultado es consistente con la literatura internacional, particularmente con los países que cuentan con sistemas de voto voluntario (Geys, 2006), donde el tamaño de los distritos electorales también es inversamente proporcional a la cantidad de personas que pueden acudir a las urnas. Sin embargo, para aquellas pocas comunas con más de 200 mil votantes potenciales (entre ellas, Maipú, Puente Alto y La Florida), la incidencia del tamaño poblacional sobre la participación electoral tiende a ser nula, ya que la relación entre estas variables tiene un patrón curvilíneo (ver Figura 2). En otras palabras, los datos indican que el potencial efecto de reducir el número de votantes potenciales en comunas muy populosas es relativamente modesto. Esto, sin duda, repercute negativamente sobre la aplicabilidad de cualquier reducción del número de habitantes de una comuna, vía creación de nuevas comunas o cambios en la delimitación geográfica de ellas.

Segundo, el número de concejales asignados a cada comuna tiene un efecto positivo y significativo en la participación electoral. El carácter positivo de este resultado contrasta con el efecto negativo del tamaño del padrón electoral comunal, lo cual resulta particularmente interesante si se considera que el número de concejales asignados a cada comuna se realiza en función del tamaño de la población. Entonces, este contraste pareciera indicar que en comunas grandes, donde la inclinación a votar es marcadamente más baja que

en comunas chicas, incrementos en la cantidad elegida de concejales tiene un efecto importante sobre la participación. No obstante, reiteramos que este es un resultado que requiere ser replicado en investigaciones futuras, puesto que se trata de un número relativamente pequeño de comunas que eligen a diez concejales.

Tercero, la cantidad de recursos económicos gastados por los candidatos durante sus campañas, como proporción del número de personas inscritas para votar en la comuna, tiene un efecto muy importante en la participación electoral. En general, a mayor gasto, mayor participación. Esto es consistente con lo que uno esperaría sobre el efecto de las campañas: mayor gasto puede significar mayor esfuerzo de parte de los candidatos en realizar actividades de movilización de los votantes. Sin embargo, esta relación es curvilínea, lo que sugiere la existencia de una ley de rendimientos decrecientes respecto del papel que juega el gasto en campaña en la participación electoral. Esto es, una comuna puede llegar a saturarse de actividades de campaña, de modo que se llega a un máximo de participación y cualquier estímulo adicional no produce el mismo rendimiento. Nuevamente, esto es consistente con la evidencia internacional respecto de sistemas de voto voluntario (Patterson y Caldeira, 1983; Tucker, 1986; Hogan, 2012). Por lo tanto, queda claro que elevar los límites del gasto electoral de todas las comunas no es tan eficiente como focalizar el aumento en los niveles de gasto en aquellas comunas donde los competidores tienen pocos recursos.

Recomendaciones

Tomando en cuenta el diagnóstico de los determinantes de la participación electoral en las municipales 2012 a nivel comunal, sugerimos una serie de medidas de política pública que podrían contribuir a elevar las tasas de participación electoral, particularmente en elecciones municipales.

1. Estudiar más a fondo la naturaleza y características del efecto que tiene el tamaño del padrón electoral comunal sobre la participación. Dada la consistencia de la relación negativa entre número de votantes inscritos y tasa de participación –que es robusta ante la inclusión de una serie de otras variables sociodemográficas e institucionales–, se hace necesario dilucidar qué hay detrás de esta asociación.

Vemos tres caminos para futuras investigaciones:

a. Una línea de investigación posible es comparar el efecto del tamaño del padrón comunal en la participación en elecciones municipales con elecciones presidenciales. Si el efecto de esta variable en elecciones presidenciales es el mismo, es posible que estemos ante un problema de elección racional: mientras más gente vota en una comuna, menos determinante es el voto de cada individuo y, por lo tanto, los costos de votar sobrepasan los de no

hacerlo. De confirmarse esto, habría que desarrollar iniciativas que disminuyan los costos de acudir a votar –desde facilitar el transporte público a los locales de votación, instaurar el voto por correo o por internet, ampliar el plazo para votar (*early voting*), etc.–, así como aumentar en la población los beneficios subjetivos de acudir a las urnas, por ejemplo, con campañas de educación cívica e iniciativas que despierten el deber cívico de votar. También se podrían incrementar los beneficios de votar haciendo más relevante el día de la elección incluyendo, por ejemplo, plebiscitos comunales junto a la elección de representantes municipales.

b. Otra línea de investigación tiene que ver con la elección racional, ya no desde la demanda (los votantes) sino desde el punto de vista de la oferta (los partidos políticos y los candidatos). El que el efecto del tamaño del padrón comunal sea no lineal, con forma de U, sugiere –precisamente– que los partidos y sus candidatos concentran sus objetivos de campaña en las comunas más grandes y emblemáticas, en desmedro de otras de tamaño medio. Entonces habría que estudiar formas de aumentar los beneficios y/o reducir los costos para que movilicen en más comunas.

c. Una tercera línea de investigación puede ser descubrir los mecanismos por los cuales el tamaño del padrón comunal incide en la tasa de participación. Por ejemplo, es posible pensar que el tamaño de la comuna incide negativamente en los niveles de asociatividad y capital social de sus habitantes, lo que a su vez incide en la participación electoral. De confirmarse esta hipótesis, se podrían desarrollar iniciativas que fomenten la asociatividad y pertenencia a grupos cívicos, tales como juntas de vecinos.

2. Modificar el sistema de gasto electoral, particularmente la forma de rendición de cuentas, así como el método de cálculo de financiamiento público de las campañas. Actualmente los candidatos están obligados solo a declarar gastos, pero no hay forma de fiscalizar el gasto anticipado o el gasto efectivo. Por lo tanto, los incentivos para subdeclarar los gastos en los que se ha incurrido, particularmente de aquellas campañas que están cercanas al límite máximo, es relativamente alto. Además de que esto atenta contra la transparencia del sistema, tiene el indeseable efecto de no permitir estudiar bien el rol que juega la inversión en campañas en la movilización de los votantes.

Por otra parte, el límite al gasto electoral se calcula exclusivamente sobre la base del número de electores de una comuna, en tanto que el financiamiento público a las campañas se guía por el número de votos obtenidos en las elecciones. Sin embargo, el beneficio del mayor gasto electoral per cápita en la participación comunal no es igual para todas las comunas; se concentra entre las comunas donde los candidatos tienen relativamente pocos recursos a mano. Dicho de otro modo, el efecto en participación de $100 per cápita adicionales es mucho más acentuado en comunas con bajo nivel de gasto electoral que en comunas con alto gasto electoral. Por ello, más que elevar los límites al gasto electoral para todas las comunas, se propone aumentar el

nivel de financiamiento público en aquellas comunas donde los competidores tienen pocos recursos, incorporando en el cálculo una variable que permita adecuadamente identificar *ex ante* estos casos. Alternativamente, se podría estudiar la factibilidad de que la devolución de gastos de campaña se haga en magnitudes decrecientes, de modo que los primeros cien, mil o diez mil votos tengan una mayor ponderación que, por ejemplo, los últimos veinte mil, cincuenta mil o cien mil. Una tercera opción sería asegurarles a los candidatos con un desempeño político mínimo (que obtuvieron, por ejemplo, mil votos) un piso de devolución más alto, de modo de asegurarles que tendrán un monto mínimo de dinero devuelto en el futuro, que les permita tomar más riesgos en la elección y, por esta vía, movilizar más a los votantes.

3. Desarrollar una clasificación funcional estándar del gasto electoral que reportan los candidatos al Servicio Electoral. Dada la influencia constatada del gasto electoral en la participación electoral, es necesario desmenuzar más a fondo cuáles aspectos del gasto en campaña son más efectivos en aumentar la participación. Actualmente, el gasto electoral comprende el gasto en propaganda y publicidad, aplicación de encuestas de opinión pública, arriendo de sedes para los comandos y eventos de campaña, gasto en asesores y profesionales del marketing político, gasto en desplazamiento, donaciones y patrocinio de eventos, y gasto en movilización (voluntarios, puerta a puerta, etc.). Sin embargo, el Servicio Electoral no registra ni clasifica en forma sistemática la glosa del gasto electoral, lo que impide poder identificar qué funciones del gasto tienen mayor incidencia en la participación electoral, de modo de que campañas, candidatos, privados y autoridades pudieran conocer en qué aspectos conviene focalizar el gasto y así aumentar la participación electoral. Por ejemplo, estudios experimentales en Estados Unidos (Green y Gerber, 2008) han demostrado que la estrategia de movilización más eficiente es la presencial (puerta a puerta), muy por sobre otras formas de movilización (medios, publicidad, folletos, etc.). Si el SERVEL informara la distribución del gasto electoral por función, se podría estudiar empíricamente si lo que ocurre en Estados Unidos es aplicable a la realidad chilena.

4. Estudiar la conveniencia de asignar más concejales a las comunas más pequeñas o de hacer más relevantes a los concejales para los votantes mediante su asignación a zonas geográficas específicas de una comuna. El estudio encontró que comunas con diez concejales tienden a registrar mayores tasas de participación, aun controlando por tamaño poblacional. Ello puede deberse a que cuando hay más cupos disponibles, también hay más candidatos haciendo campaña y movilizando votantes, lo que aumenta las tasas de participación. También es posible pensar que el hecho de que haya más concejales implica una mejor representación de las diferentes zonas geográficas que componen una comuna, lo que a su vez aumenta los beneficios de los ciudadanos por participar en las elecciones. De ser así, entonces, más que

simplemente aumentar el número de concejales en todas las comunas, se podría estudiar la asignación de los concejales a trabajar en forma especializada en ciertas áreas geográficas (por ejemplo, en un conjunto de distritos censales) dentro de cada comuna. En todo caso, habría que estudiar muy bien las externalidades negativas que podría conllevar un aumento en el número de concejales antes de realizar un cambio de este tipo.

5. Desarrollar y apoyar iniciativas focalizadas en aumentar el voto joven. Considerando la relación negativa entre tasa de participación electoral y la edad promedio de los residentes de una comuna, es recomendable que entidades públicas como el Instituto Nacional de la Juventud (INJUV), así como organizaciones de la sociedad civil, incluyendo las federaciones de estudiantes, incorporen la movilización electoral de los jóvenes como un área prioritaria. Dada la alta penetración que tienen las redes sociales *online* y otras tecnologías de comunicación en este segmento etario, desarrollar campañas de participación en estos medios puede ser un mecanismo especialmente efectivo. Relacionado con lo anterior, es necesario que estas políticas se hagan cargo de la heterogeneidad que caracteriza el comportamiento político de la juventud. Por ejemplo, se sabe que los jóvenes de mayor nivel socioeconómico participan mucho más que los jóvenes de estratos más bajos.

6. Fomentar el estudio de los determinantes de la participación electoral a nivel individual mediante estudios de validación. Una de las mayores incertidumbres que acarrean los sistemas de voto voluntario, tanto para los candidatos y sus campañas como para los investigadores y los encargados de las políticas públicas sobre participación electoral, es identificar con cierto grado de certidumbre quiénes son las personas que más probablemente irán a las urnas (*likely voters*). El análisis estadístico de las encuestas de opinión no resuelve por sí solo este problema, porque está sujeto a los sesgos de todo instrumento que se basa en la declaración propia que hace el encuestado de su comportamiento. Por el contrario, se necesita observar directamente el comportamiento de los votantes y contrastar esta observación con los comportamientos declarados por ellos en las encuestas, de modo de corregir estos eventuales sesgos. Ello hace necesario una reforma constitucional que permita la validación del voto, esto es, que investigadores puedan constatar si la persona encuestada que dijo haber votado efectivamente lo hizo. De ese modo, se podrán desarrollar modelos individuales más acertados de participación electoral y sus determinantes y, de esa forma, proponer políticas públicas más eficaces para elevar la participación ciudadana.

Referencias

Blais, A., 2006. What affects voter turnout? *Annual Review of Political Science*, 9: 111-125.

Brehm, J. y Rahn, W., 1997. Individual-level evidence for the causes and consequences of social capital. *American Journal of Political Science*, 41(3): 999-1023.

Bunker, K. y Navia, P., 2012. Tasa de reelección y longevidad de alcaldes en Chile, 1992-2012. En: Morales y Navia (eds.), *Democracia Municipal en Chile*, 1992-2012. Santiago de Chile. Ediciones Universidad Diego Portales.

Carlin, R., 2011. Distrusting democrats and political participation in new democracies: lessons from Chile. *Political Research Quarterly*, 64(3): 668-687.

Corvalán, A. y Cox, P., 2013. Class-biased electoral participation: The youth vote in Chile. *Latin American Politics and Society*, 55(3): 47-68.

Dahl, R., 1961. *Who governs*. New Haven. Yale University Press.

Delli Carpini, M. y Keeter, S., 1996. *What americans know about politics and why it matters*. New Haven. Yale University Press.

Dolan, K., 2008. Is there a "gender affinity effect" in american politics? information, affect, and candidate in U.S. House Elections. *Political Research Quarterly*, 61(1): 79-89.

Downs, A., 1957. *An economic theory of democracy*. New York. Harper & Brothers Publishers.

Edwards, S., Morales, M. y Schuster, M., 2012. ¿El dinero hace la felicidad? Efecto del gasto en campañas sobre el desempeño electoral de los candidatos a alcalde en Chile, 2004-2008. En: Morales y Navia (eds.), *Democracia Municipal en Chile*, 1992-2012. Santiago de Chile. Ediciones Universidad Diego Portales.

Franklin, M., 2004. *Voter turnout and the dynamics of electoral competition in established democracies since 1945*. Cambridge. Cambridge University Press.

Fuentes, C., 2004. *El costo de la democracia*. Santiago de Chile. FLACSO.

Galen, I., 1974. Compulsory voting legislation: impact on voter turnout in the Netherlands. *Comparative Political Studies*, 7(3): 292-315.

Gelman, A. y King, G., 1990. Estimating incumbency advantage without bias. *American Journal of Political Science*, 34(4): 1142-1162.

Geys, B., 2006. Explaining voter turnout: A review of aggregate-level research. *Electoral Studies*, 25: 637-663.

Gerber, A. y Green, D., 2001. Do phone calls increase voter turnout?: a field experiment. *The Public Opinion Quarterly*, 65(1): 75-85.

Green, D. y Gerber, A., 1998. The effects of canvassing, telephone calls, and direct mail on voter turnout: a field experiment. *American Political Science Review*, 94(3): 653-663.

Green, D. y Gerber, A., 2008. *Get out the vote: how to increase voter turnout*. Washington, DC. Brookings Institution Press.

Hansen, S., Palfrey, T. y Rosenthal, H., 1987. The downsian model of electoral participation: formal theory and empirical analysis of the constituency size effect. *Public Choice*, 52(1): 15-33.

Hofferth, S. y Iceland, J., 1998. Social capital in rural and urban communities. *Rural Sociology*, 63(4): 574-598.

Hogan, R., 2012. Campaign spending and voter participaction in state legislative elections. *Social Science Quarterly*, 94(3): 840-864.

Jackman, R., 1987. Political institutions and voter turnout in the industrial democracies. *American Political Science Review*, 81(2): 405-424.

Jaitman, L., 2013. The causal effect of compulsory voting laws on turnout: Does skill matter? *Journal of Economic Behaviour y Organization*, 92: 79-93.

Katosh, J. y Traugott, M., 1982. Costs and values in the calculus of voting. *American Journal of Political Science*, 26(2): 361-376.

Klesner, J., 2007. Social capital and political participation in Latin America: evidence from Argentina, Chile, Mexico and Peru. *Latin American Research Review*, 42(2): 1-32.

Krishna, A., 2002. Enhancing political participation in democracies. What is the role of social capital? *Comparative Political Studies*, 35(4): 437-460.

La Due Lake, R. y Huckfeldt, R., 1998. Social capital, social networks, and political participation. *Political Psychology*, 19(3): 567-584.

Lijphart, A., 1997. Unequal participation: democracy's unsolved dilemma. *American Political Science Review*, 91(1): 1-14.

Lipset, S.M., 1960. *The political man: The social bases of politics*. Londres. Heineman.

Luna, J.P., 2011. *Jóvenes, inscripción automática y voto voluntario: ¿El tipo de reforma que debemos evitar?* Temas de la Agenda Pública, 6 (46).

Matsusaka, J. y Palda, F., 1993. The downsian voter meets the ecological fallacy. *Public Choice*, 77: 855-878.

McCulloch, A., 2003. An examination of social capital and social disorganisation in neighbourhoods in the British household panel study. *Social Science and Medicine*, 56(7): 1425-1438.

Miller, J.M., 2004. *What motivates political participation*? Estudio presentado en la convención anual de la American Political Science Association, Chicago.

Navia, P., 2004. Participación electoral en Chile, 1988-2001. *Revista Chilena de Ciencia Política*, 26(1): 81-103.

Neuman, W.R., Just, M.R. y Crigler, A.N., 1992. *Common knowledge: news and the construction of political meaning*. Chicago. University of Chicago Press.

Norris, P., 2004. *Electoral engineering: voting rules and political behavior*. Cambridge. Cambridge University Press.

Patterson, S.C. y Caldeira, G.A., 1983. Getting out the vote: Participation in gubernatorial elections. *The American Political Science Review*, 77: 675-689.

Putnam, R., 1993. *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. New Jersey. Princeton University Press.

Putnam, R., 2000. *Bowling alone: the collapse and revival of american community*. New York. Simon y Schuster Publishers.

Ramírez, J.R., 2013. Municipales 2012. Indagando en la abstención y otros aspectos. *Serie Informe Sociedad y Política* 132, Libertad y Desarrollo.

Riker, W. y Ordeshook, P., 1968. A theory of the calculus of voting. *American Political Science Review*, 62(1): 25-42.

Rosenstone, S. y Hansen, J.M., 1993. *Mobilization, participation and democracy in America*. Nueva York. Macmillan.

Smets, K. y Van Ham, C., 2013. The embarrasament of riches? a meta-analysis of individual-level research on voter turnout. *Electoral Studies*, 32(2): 343-359.

Toro, S., 2007. La inscripción electoral de los jóvenes en Chile: Factores de incidencia y aproximaciones al debate. En: Fontaine, A. *et al.* (eds.), *Modernización del régimen electoral chileno*. Santiago, Chile. PNUD.

Tucker, H.J., 1986. Contextual models of participation in U.S. state legislative elections. *Western Political Quarterly*, 39: 67-78.

Verba, S., Nie, N. y Kim, J., 1978. *Participation and political equality: a seven nation study*. Chicago. University of Chicago Press.

Verba, S., Schlozman, K.L. y Brady, H.E., 1995. *Voice and equality: civic voluntarism in american politics*. Cambridge, MA. Harvard University Press.

Wolfinger, R. y Rosenstone, S., 1980. *Who votes?* New Haven. Yale University Press.

Zaller, J., 1991. *The nature and origins of mass opinion*. Cambridge. Cambridge University Press.

ANEXO

Detalles metodológicos de los modelos de regresión

Los modelos de regresión de probabilidad lineal descritos en las Tablas 2 y 3 fueron estimados en base a las siguientes consideraciones:

1. Empleamos el logaritmo del ingreso comunal y del gasto electoral promedio, y no el ingreso o gasto electoral promedio directamente, con la finalidad de capturar cualquier posible asimetría en los datos debido a valores extremos o posibles relaciones no lineales. También se estimaron modelos que empleaban una función cuadrática del gasto electoral promedio (resultados no reportados) con resultados sustantivamente similares a los obtenidos con la función logarítmica del gasto, aunque la bondad de ajuste era levemente inferior.
2. Empleamos la función cuadrática del tamaño del padrón electoral comunal, y no una función logarítmica, ya que el primer tipo de especificación se ajustaba levemente mejor a los datos. No obstante, la función logarítmica entregaba resultados sustantivamente similares.
3. Para facilitar la comprensión de los coeficientes de los modelos, centramos el logaritmo del ingreso en su valor mínimo, la edad promedio en su valor promedio y la densidad fue estandarizada.
4. Todos los modelos de regresión omiten dos comunas pequeñas con comportamiento muy atípico, a saber, Huara y General Lagos. Estas dos comunas presentan evidentes problemas de medición, ya que la cantidad de inscritos para votar supera ampliamente el número de residentes. La exclusión de estos casos no cambia ninguna de las conclusiones sustantivas o la inferencia estadística que detallamos en el análisis. De hecho, algunos de los coeficientes presentados en las tablas son más pequeños cuando estas dos comunas son excluídas. No obstante, preferimos excluirlas para evitar que nuestros resultados sean sensibles a casos con comportamiento irregular.
5. Todos los modelos de regresión emplean errores estándar robustos debido a problemas de heterocedasticidad.

CAPÍTULO II

Financiamiento compartido en la educación subvencionada chilena[1]

INVESTIGADORES

RICARDO PAREDES
Escuela de Ingeniería

PAULO VOLANTE
Facultad de Educación

JOSÉ RAMÓN ZUBIZARRETA
Columbia University

MAGDALENA OPAZO
Universidad Autónoma de Madrid

Resumen

La introducción del Financiamiento Compartido (FC) en el sistema escolar chileno fue una de las reformas más importantes realizadas desde que en los años ochenta se descentralizara y profundizara el sistema de subvención estatal a escuelas particulares. A partir de ello se han generado argumentos contrapuestos sobre las bondades del FC. Por un lado, se argumenta que los recursos adicionales entregados por los padres son capaces de inducir mejoras en la calidad de la educación, ya sea por mayor compromiso de los padres, mayor vigilancia, mejor infraestructura, entre otros. Y por otro, se argumenta que el FC genera efectos indeseados en cuanto aumentaría la segregación escolar, debido a la barrera de entrada que supone el cobro de un arancel que dejaría sin acceso a quien no tenga dinero suficiente. Esto, sin embargo, no resulta obvio, dado el diseño del FC, el cual genera copagos diferenciados entre familias dentro de cada escuela.

El propósito de este trabajo es entregar antecedentes que contribuyan a un diagnóstico y a entender las consecuencias de diversas medidas de política hacia una modificación del FC. En particular, queremos aportar ordenando los principales hallazgos respecto del reducido número de trabajos existentes, en

1 Este trabajo se benefició de diversos aportes recibidos en el transcurso de dos talleres organizados por el Centro de Políticas Públicas UC. Agradecemos a C. Matus, I. Irarrázaval, M.A. Morandé, M. P. Arzola, G. Ugarte, R. Bosch, C. Larroulet, C. Velasco, V. Paredes, F. Arteaga y muy en especial, a T. Ariztía, quien sugirió parte de las recomendaciones de política. Paredes agradece también el apoyo adicional del Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación, proyecto CIE01-CONICYT. Los errores y omisiones son de nuestra exclusiva responsabilidad.

cuanto a las consecuencias de política pública en el ámbito relativo a la segregación y respecto de la relación entre FC y aprendizaje. Luego, derivar políticas públicas en relación con el FC y los eventuales problemas asociables a este.

Los resultados empíricos de nuestra revisión sugieren que si bien puede haber una asociación entre FC y segregación, la mayor parte de la segregación escolar está determinada por segregación dentro de cada tipología de escuela, y no se da entre tipos de escuela. Esto es, en las categorías de FC hay escuelas con gran segregación y otras con baja segregación, y lo mismo ocurre en el caso de escuelas municipales. Por otra parte, se observa una relación entre aprendizaje y FC, la que si bien es en promedio pequeña, se hace importante a niveles de FC alto, que consideran las escuelas que menos alumnos sirven.

Para abordar el problema de la segregación escolar en Chile, que en alguna medida pudiera obedecer a la existencia del FC, pero sin que ello signifique arriesgar el efecto que este parece tener en el aprendizaje en el caso de algunas escuelas que lo aplican –ni tampoco limitar la libertad de los padres que deciden llevar a sus hijos a este tipo de escuela–, se propone ampliar obligatoriamente la cobertura de la Subvención Escolar Preferencial (SEP) a todas las escuelas subvencionadas. Ello permitiría a todos los niños de los dos primeros quintiles de ingresos asistir a cualquier escuela con FC sin pagar. Complementariamente, se propone aumentar la SEP a $65.000, con lo que toda escuela con FC quedaría al alcance de cualquier familia. Finalmente, y con el propósito de no generar segregación por razones distintas a la económica, se propone prohibir la selección previa en cualquier nivel educativo.

Entendemos que las políticas de FC tienen efectos sistémicos, pues lo que se haga respecto de las escuelas con FC necesariamente afectará al resto de las escuelas y, en particular, a las escuelas públicas. Por ello, estas recomendaciones solo dicen relación con los efectos en aprendizaje y segregación, sin que ellas toquen otro aspecto controversial, el de la educación pública. Ello, sostenemos, debe tratarse con un instrumental diferente y asociado a la naturaleza de los problemas en esa educación.

Antecedentes

1. Marco conceptual

Una de las reformas más significativas al sistema educativo chileno *post* descentralización y creación del sistema generalizado de *vouchers* en los ochenta, fue la autorización a que, con algunas restricciones, las escuelas que recibían aporte estatal pudieran complementarlo con aportes de los padres. Con la reforma quedaron básicamente tres tipos de establecimientos: (i) escuelas municipales, financiadas por el Estado y administradas por municipalidades; (ii) escuelas particulares subvencionadas, financiadas por el Estado y admi-

nistradas por privados; y (iii) colegios particulares pagados, financiadas por los padres y administradas por privados. Dentro de las escuelas subvencionadas, entonces, el FC diferencia entre aquellas que solo reciben financiamiento estatal, y aquellas que, además, lo complementan con aportes de los padres.

Respecto de los efectos del FC sobre el esquema generalizado de *vouchers* que prevalece en Chile, se han dado argumentos contrapuestos. Por el lado de favorecerlo, se argumenta que los recursos adicionales provistos por los padres pueden inducir mejoras en la calidad de la educación con más recursos para todas las escuelas. En igual sentido, la calidad puede mejorar induciendo a una mayor vigilancia y compromiso de los padres con la escuela, a quienes les puede aparecer más natural exigir a cambio de lo que pagan. Además, el FC permitiría una mayor diversidad de proyectos educativos, en la medida que dichos proyectos requieren de financiamiento que el Estado no está en condiciones de dar.

Por el lado de los detractores, la mayor aprensión es que el FC genere segregación social y económica entre los alumnos. La idea es que las escuelas con FC podrían excluir a los alumnos cuyos padres no pueden pagar, aplicando un filtro entre clases sociales. Sin perjuicio de lo natural que resulta suponer que el cobro puede conducir a segregación, el diseño de la política de FC, donde familias en las escuelas con FC pagan montos diferenciados, hace discutible conceptualmente que aquella sea una consecuencia necesaria.

En el marco de un conjunto de recomendaciones de política que en lo sustancial sugieren que Chile debiera terminar con el FC, en este trabajo nos planteamos dos hipótesis que permiten formarse una idea sobre la conveniencia, o si se desea, de las consecuencias de modificarlo y en qué sentido. La primera, que el FC contribuye a la segregación escolar y la segunda, que contribuye al aprendizaje. Con amplio consenso, una mayor segregación escolar sería negativamente valorada, mientras que mayor aprendizaje lo sería positivamente.

Si bien es cierto que ambos aspectos, segregación y aprendizaje, pueden vincularse a través del "efecto pares", el debate se ha centrado en las consecuencias y riesgos de la segmentación; en aspectos filosóficos, como la posibilidad de elegir, y ha dejado bastante de lado el efecto sobre el aprendizaje. Esta controversia ha dado lugar a que, desde distintos sectores se sugiera, con énfasis variados, el término del FC. Sin embargo, no existe un diagnóstico claro, basado en la evidencia, que permita derivar políticas en tal sentido.

2. Antecedentes del financiamiento compartido

Las escuelas particulares subvencionadas con y sin fines de lucro tienen larga data en Chile, pero el año 1951 se instauró un sistema de aporte estatal por asistencia, en el que los privados recibían un 50% de lo que recibían las

escuelas estatales. El año 1981 marcó un hito especial, porque además de descentralizarse la educación estatal en las municipalidades, se estableció un pago idéntico por asistencia entre distintos establecimientos, el que se expresa en unidades de subvención educacional (USE) y es asignado al establecimiento según la cantidad de alumnos e índices de asistencia. Ello busca que los establecimientos atraigan y retengan a los alumnos.

Aunque muy al inicio se observó una sistemática reducción de la subvención, que la llevó en 1987 a valores equivalentes a los de 1977, la recuperación de la democracia en los noventa revertió esa tendencia. Además, en el año 1993 entró en vigencia la Ley de Financiamiento Compartido (Ley 19.247), que permitió que las escuelas subvencionadas, municipales y particulares, cobraran un monto adicional a la subvención y las donaciones. Ello complementó los recursos de las escuelas con aportes de los padres, aunque les eran aplicables descuentos. Este descuento a la subvención que entrega el Estado varía según el arancel promedio, reduciendo 0% a lo que no exceda las 0,5 USE; 10% a lo que se encuentre entre 0,5 y 1 USE; 20% a lo que se encuentre entre 1 y 2 USE; 35% a lo que esté entre 2 y 4 USE; y dejando sin subvención a quienes cobren 4 USE o más (en el año 2013 el valor de la USE era del orden de US$ 40, que se calcula de acuerdo al reajuste de salarios del sector público)[2].

Como complemento, y mediante una indicación parlamentaria, con el propósito de limitar la posible segregación de los alumnos de bajos ingresos, se estableció que para acceder al FC las escuelas debían tener al menos 15% de los alumnos con condiciones de vulnerabilidad socioeconómica, salvo que no se presentaran suficientes postulaciones. Esta norma señala que los alumnos en condiciones de vulnerabilidad no pueden ser objeto de cobro obligatorio alguno.

Por su parte, se estableció que las bases del sistema de exención deben instaurar criterios y procedimientos objetivos para seleccionar a los beneficiarios y que al menos dos tercios de las exenciones se deben otorgar atendiendo exclusivamente a las condiciones socioeconómicas. El fondo para estas becas se financia mediante aportes fiscales y aportes del sostenedor, que va desde un 5% para cobros entre 0,5 y 1 USE a 10% para cobros entre 2 y 4 USE. Así, el FC fomentó el desarrollo de escuelas particulares subvencionadas (Paredes y Pinto, 2009), pasando estas de 232 en 1993, a sobre 2.200 en 2008 y 2.282 en 2012. Las escuelas municipales con FC aumentaron en 104 en los primeros siete años, pero en el 2008 no superaban las 120. Asimismo, el porcentaje de alumnos que asisten a escuelas con FC aumentó notablemente entre 1993 y 1998, años en que ya se encontraba estable en torno a un 80%

2 La subvención es el valor de la USE multiplicada por un factor que varía por nivel, jornada y tipo de escuela, pero que está en torno a 2,5.

en el caso de las escuelas privadas subvencionadas y en torno a un 24% en las escuelas municipales.

A principios del año 2008 se estableció la Subvención Escolar Preferencial (SEP), norma que da una subvención adicional a aquellos alumnos que sean identificados como prioritarios. La Ley SEP prohíbe la selección y el copago a los niños prioritarios, por lo que dentro de una misma escuela que cobra FC, hay niños que tienen copago y otros que no.

Al 2013 el FC es parte relevante del financiamiento de las escuelas. La Tabla 1 muestra que el FC es significativamente mayor en las escuelas particulares que en las municipales que lo cobran. Se muestra también que el FC permite acortar una relativamente amplia brecha entre el financiamiento total por alumno en cada tipo de escuela. En efecto, el FC permite que el ingreso promedio de las escuelas privadas subvencionadas sea solo del orden de 25% inferior al de las municipales. Aunque es posible que esta brecha pueda obedecer a la menor densidad de alumnos en las escuelas rurales, sobrerrepresentadas en escuelas municipales, cabe señalar que la educación municipal está relativamente concentrada en la educación básica, que resulta menos costosa de proveer, y además la infraestructura de las escuelas municipales ha sido puesta por el Estado, lo que no ocurre en el caso de la infraestructura del sector particular.

TABLA 1. **Ingresos provenientes del Estado por tipo de establecimiento (2012)**

	Municipal	P. Subvencionado
Ingresos totales FC (M$)	1.562.505	244.817.634
Subvención de escolaridad (M$)	1.397.832.026	1.767.007.124
Otros ingresos Subsecretaría de Educación (M$)	322.365.481	82.483.828
Programa infraestructura educacional	267.147.505	24.773.433
Mejoramiento calidad de la educación	10.458.868	13.620.510
Desarrollo curricular	13.903.298	18.107.130
Recursos educativos	30.855.810	25.982.755
FNDR a educación (M$)	73.047.719	0
Aporte municipal a educación (M$)*	177.648.383	0
Total ingresos	1.972.456.114	2.094.308.586
Matrícula total 2012	1.359.508	1.884.869
Ingreso promedio por alumno ($)	1.450.860	1.111.116

(*) Sin información para municipios de Alhué, Timaukel, Futaleufú, Hualañé y San Fernando.

Fuente: Subvenciones y otros ingresos de Subsecretaría de Educación, Ley de Presupuesto 2012; MINEDUC y SINIM.

La estructura de descuentos a la subvención escolar, los requerimientos de becas y otras consideraciones respecto de acuerdos de padres, ha llevado a que el cobro promedio mensual por dependencia difiera significativamente y que la concentración de alumnos sea mayor en las escuelas de bajo cobro (Tabla 2).

TABLA 2. **Cobros promedio por alumno escuelas con financiamiento compartido**

Promedio	$17.512
Mediana	$11.547
% escuelas que cobran menos de $4.713	25%
% escuelas que cobran menos de $11.547	50%
% escuelas que cobran menos de $25.000	75%
% escuelas que cobran menos de $43.000	90%
% escuelas que cobran menos de $70.643	99%
Máximo cobro	$80.222

Fuente: Contreras, Rodríguez y Urzúa (2012), en base a datos MINEDUC.

Otro hecho remarcable es que las escuelas con FC agrupan, en promedio, a niños provenientes de familias con mayores recursos y con puntajes mayores en pruebas estandarizadas (Tabla 3). Ello, sin perjuicio que exista una enorme varianza dentro de escuelas con FC y que no haya una relación precisa entre ingresos y tipo de escuela. Así, mientras el 80% de las familias que llevan a sus hijos a escuelas particulares pagadas ganan más de un millón de pesos, eso es efectivo para menos de un 10% de los padres de escuelas sin FC y para un 15% de los padres que llevan a sus hijos a escuelas con FC. Más aún, el 50% de los padres con menores ingresos que llevan a sus hijos a establecimientos con FC, tienen ingresos menores que los padres del 35% de ingresos más altos que llevan a sus hijos a establecimientos sin FC.

TABLA 3. **Ingresos y puntajes medios por dependencia (2010)**

	Ingreso familiar	Ingreso per cápita	SIMCE Matemáticas	SIMCE Lenguaje
Municipal	$ 310.315	$ 92.178	239,8	247,5
Municipal con FC	$ 324.496	$ 96.719	245,6	251,8
P. Subvencionado	$ 454.620	$ 131.608	263,6	264,5
P. Subvencionado con FC	$ 480.014	$ 139.093	268,3	267,8
P. Pagado	$ 1.935.916	$ 539.939	327,3	309,8

Fuente: SIMCE 2010.

3. Financiamiento compartido y aprendizaje

3.1 Literatura sobre financiamiento compartido y aprendizaje en Chile

La literatura sobre FC relacionado con el aprendizaje es escasa, pero creciente. Bravo y Quintanilla (2001) analizan las ventajas y desventajas de la reforma, así como la evolución en el tiempo mediante un análisis de datos. Utilizan los resultados del SIMCE y concluyen que hay una diferencia significativa entre los establecimientos con y sin FC, pero aun cuando esta disminuye considerablemente cuando se controla por variables socioeconómicas y geográficas, no desaparece la diferencia. Gallego y Hernando (2009) enfatizan en la existencia de variables como disciplina y cercanía bien valoradas y eventualmente altamente correlacionados con el precio. Mizala y Torche (2012) estiman el efecto del FC con una metodología de multinivel y sugieren efectos generales nulos en aprendizaje. A partir de la mayor asociación entre factores socioeconómicos con los resultados de aprendizaje en el caso de las escuelas privadas más que en las públicas, remarcan la segregación de los resultados de aprendizaje en Chile. Chumacero, Paredes y Valin (2012) analizan la relación entre FC y aprendizaje usando regresiones con distintos ajustes, incluida selección; y *propensity score* a partir del cambio de escuela. Concluyen, en base a regresiones, que el FC se asocia con aumentos de los resultados en distintas especificaciones, pero que ese efecto es muy sensible a las variables consideradas y a los criterios de ajuste por selección. De hecho, a partir de un número alto de controles, particularmente por vulnerabilidad, el FC puede asociarse a reducciones del rendimiento.

El punto crítico de los estudios analizados en lo relativo al aprendizaje, es que abordan en forma exploratoria el problema de endogeneidad de la selección de los establecimientos por parte de los padres. Hay un conjunto de no observables que podrían estar correlacionados con la elección del tipo de escuela. En particular, si padres más motivados y dedicados –lo que afecta el rendimiento de los niños– priorizan la enseñanza de los hijos, destinando también más recursos, entonces pudiéramos ver una correlación espuria entre tipo de escuela y rendimiento. En esta línea, Saavedra (2013) hace un avance utilizando distintas metodologías, incluyendo *propensity score* y diferencias en diferencias. Sus resultados sugieren efectos positivos del FC en matemáticas pero no en lenguaje, y que la magnitud del efecto se relaciona con el cobro.

3.2 Evidencia reciente: Zubizarreta y Paredes (2013)

En un trabajo en desarrollo, Zubizarreta y Paredes (2013) estiman el efecto de cambiarse de una escuela pública a una con FC a partir de datos del SIMCE. Para estimar este efecto, centran su análisis en aquellos alumnos que entre octavo básico y segundo medio se cambian de escuela pública a una con FC, versus aquellos que se cambian a otra pública. Los autores emplean los datos del SIMCE de lenguaje y matemáticas correspondientes a 2004 y 2006, y ajustan con una serie de covariables educacionales y socioeconómi-

cas que podrían confundir el efecto de cambiarse de colegio (tales como el desempeño en el SIMCE y el nivel educacional e ingresos de los padres antes de cambiarse de colegio). Zubizarreta y Paredes (2013) utilizan un nuevo método, de *cardinality matching,* descrito en Zubizarreta, Paredes y Rosenbaum (2014), el que en su forma más simple encuentra el conjunto de pares de tratados y controles de mayor cardinalidad que balancea de forma muy precisa la distribución empírica de las covariables observadas.

Zubizarreta y Paredes (2013) discuten una serie de resultados. En primer lugar, respecto del efecto promedio de cambiarse a una escuela con FC, los alumnos que se cambian de una escuela pública a una con FC alcanzan en promedio 3,7 puntos más en SIMCE de lenguaje y seis puntos más en SIMCE de matemáticas que los alumnos que se cambian a otra escuela pública. Estas diferencias son significativas y corresponden a 0,7 y 0,9 desviaciones estándar. En segundo lugar, muestran una relación positiva entre puntajes y copago. No obstante, destacan que una enorme proporción de los alumnos que se cambian a una escuela con FC, no obtiene resultados positivos a pesar del copago, y que para copagos muy bajos, el efecto promedio hasta parece ser negativo. Concretamente, aproximadamente un 60% de los alumnos que se cambian a una escuela con FC pagan menos de $9.500 al mes sin obtener resultados positivos. Solo a partir de copagos superiores a $9.500 se encuentran resultados positivos para la suma de los puntajes en lenguaje y matemáticas. Para pagos de aproximadamente $15.000 se encuentran aumentos en la suma de los puntajes de 25 puntos, y para pagos de aproximadamente $30.000 aumentos de 50 puntos. Específicamente, Zubizarreta y Paredes (2013) discuten cómo el patrón en torno al punto de corte de $9.500 puede estar obedeciendo al esquema de subsidios del gobierno en función del monto de copago.

En tercer lugar, muestran cómo los resultados varían por regiones. Para el efecto promedio en la suma de los puntajes en lenguaje y matemáticas se encuentran diferencias positivas y significativas en las regiones I, II, IV, VI, VII, VIII, IX, X y XII; y en las regiones II, IX y XII se aprecian los mayores efectos de aproximadamente 20 puntos. En el resto de las regiones, III, V, XI y región Metropolitana, no se encuentran diferencias significativas con un efecto de solo 2,6 puntos en la suma. Esto es, existe una clara heterogeneidad en los resultados.

4. Financiamiento compartido y segregación

4.1 La literatura

La literatura sobre segregación se ha centrado en la residencial, cuyo pionero es Park (1926), quien la define como la distancia física y social entre individuos que pertenecen a distintos grupos. Las medidas empíricas de segregación permiten describir diferencias en la distribución de dos o más grupos demográficos, según género, razas, o características socioeconómicas, sobre

un conjunto de unidades organizacionales del tipo ocupaciones, barrios o escuelas (James y Taeuber, 1985; Mora y Ruiz-Castillo, 2011). El foco del estudio de la segregación ha estado en grupos minoritarios y vulnerables (Cutler y Glaeser, 1997; Jargowsky, 2002).

El problema de la segregación escolar es que reproduce ciclos de pobreza; niños pobres, que viven en barrios pobres, asisten a escuelas en donde solo hay niños pobres, con pocas probabilidades de salir de la pobreza (Mayer y Jencks, 1989). Sobre la evidencia del efecto que el barrio puede tener sobre resultados educacionales, Rosenbaum (1995) observa que el programa *Gautreaux*, cuyo objetivo era mover a la población afroamericana de bajos ingresos a los suburbios, lograba efectos positivos sobre los niveles de atención escolar. Katz, Kling y Liebman (2001) analizan el programa *Moving to Opportunity*, también basado en el movimiento de familias de bajos ingresos a barrios en los suburbios urbanos y caracterizados por una baja proporción de pobres y encuentran efectos positivos sobre variables relacionadas con la acumulación de capital humano en los niños. Harding (2003) muestra que la mejora del barrio tiene un efecto significativo y robusto en disminuir el abandono escolar y el embarazo adolescente.

En un trabajo de gran influencia, Coleman (1975) estudia la desegregación, tema crucial en la década de 1960 y 1970 en los Estados Unidos, que hace referencia a la eliminación de escuelas con sistema dual, es decir, con zonas para niños blancos y zonas para niños negros. Muestra que el nivel de segregación escolar en el año 1968 era alto e incluía dos tipos de segregación: la segregación de escuelas dentro del mismo distrito escolar y la segregación que se genera debido a que blancos y negros viven en distintos distritos escolares. Sus conclusiones muestran un "escape" de la población blanca hacia las afueras de la ciudad, generando segregación entre los distritos dentro de la ciudad y los suburbanos, de manera tal que la desegregación a nivel de escuelas indujo segregación a nivel de ciudad. Como sugieren estos resultados, segregación escolar y segregación residencial son dos temas distintos, pero suelen influirse mutuamente.

Un foco más directo sobre el sistema escolar se refiere a la desigual distribución de los distintos grupos socioeconómicos dentro de los diferentes tipos de establecimientos. Clotfelter (1998) propone medidas de segregación para áreas metropolitanas en Estados Unidos y analiza los patrones que se esconden detrás de la matrícula de alumnos de diversas razas. A partir de las medidas de segregación propuestas, muestra que las áreas metropolitanas mayores presentan niveles de segregación más altos, lo que se debe a su mayor número de jurisdicciones y diferencias raciales al interior de ellas. Sin embargo, distritos más grandes se asocian a menor segregación, ya que favorecen la mezcla de alumnos provenientes de diversos barrios.

Hoxby (2000) estudia el efecto pares en las escuelas aprovechando la composición de la cohorte en vez de la composición de la clase. Muestra que los alumnos se ven afectados por los logros educacionales de sus compañeros de cohorte, efectos que son más fuertes dentro de un mismo grupo racial. Angrist y Lang (2004) estudian el programa *Metco*, cuya base es el movimiento de alumnos negros en escuelas en el centro de Boston hacia escuelas en los suburbios y observan que este movimiento aumenta el número de negros y disminuye los resultados escolares de los distritos que reciben alumnos negros. En medidas orientadas a reducir la segregación escolar, hallan efecto de pares, aunque modestos y de corta duración.

Saporito y Sohoni (2007) estudian el impacto de la selección realizada por las escuelas sobre la segregación. Sus resultados revelan que los niveles de segregación en las escuelas son más altos que los del barrio en el que se encuentran dichas escuelas, brecha que es más grande para aquellas con mayor porcentaje de alumnos no-blancos. El típico niño blanco va a una escuela pública en la que la mayoría de los niños están por sobre el umbral de la pobreza, mientras que el típico niño negro o hispano va a una escuela pública en la que la mayoría de los niños están por debajo de dicho umbral.

Reardon, Yun y Eitle (2000), estudian patrones y tendencias en la segregación en escuelas públicas. La novedad es que dejan la medición dicotómica de la segregación y plantean un índice de segregación que puede ser descompuesto para conocer la segregación entre varios grupos raciales[3]. Los componentes indican qué proporción de la segregación total corresponde a aquella entre blancos y otros grupos raciales, y la que corresponde a segregación entre grupos distintos del grupo blanco. Hallan que un 80% de la segregación multirracial en las escuelas públicas se explica por la segregación entre blancos y otros grupos raciales, mientras que un 20% corresponde a la segregación entre los otros grupos raciales distintos del grupo blanco.

Para Chile hay una literatura incipiente que analiza la composición socioeconómica de los establecimientos educacionales y pocos estudios que calculan medidas de segregación escolar. Hsieh y Urquiola (2006) estudian el impacto del sistema de *vouchers* implementado en Chile en 1981 sobre los resultados educativos y los niveles de estratificación. Sugieren que los alumnos de estratos medios han abandonado las escuelas públicas y, en particular, en aquellas comunas en las que el crecimiento de las escuelas de tipo privado subvencionado fue mayor, más fuerte ha sido la caída en la clasificación socioeconómica de los alumnos de las escuelas públicas. También Mizala y Torche (2012) estudian la distribución socioeconómica de los logros educacionales y encuentran que hay más varianza en el nivel socioeconómico de

3 El índice que proponen se conoce como *theil's entropy index of segregation* (H), el que se utiliza para medir segregación entre múltiples grupos.

los alumnos que asisten a escuelas del sector particular subvencionado que entre aquellos que asisten en el sector de las escuelas públicas. Esto lo interpretan como que el sector particular subvencionado se orienta a segmentos socioeconómicamente más diversos, aunque cada escuela se enfoca a una comunidad socioeconómicamente homogénea.

Un estudio que directamente calcula y analiza índices de segregación escolar para Chile es el de Valenzuela, Bellei y De los Ríos (2008). Estiman el nivel de segregación y su evolución en Chile, utilizando el índice de disimilitud y un índice de aislamiento. Los resultados muestran que el nivel de segregación de la población escolar en Chile observa valores entre 0,45 y 0,53 para el índice de disimilitud, nivel que habría aumentado en una década. Observan además que los alumnos vulnerables se encuentran menos segregados en los establecimientos públicos que en los privados, lo que va en la línea de un sistema estratificado.

Arzola y Troncoso (2013) evalúan la inclusividad en el sistema escolar chileno a través del indicador empleado por la OECD en su informe "*Education at a Glance*", del año 2011 y cuya base es la diferencia entre varianzas –del tipo *neighborhood sorting index*, propuesto por Jargowsky (1996)–. Sugieren que el sistema escolar (cuarto básico) contiene un 51% de la diversidad total de la población (año 2010) y que de menor a mayor inclusividad, está el sector municipal (40%), el particular subvencionado (60%) y dentro de este último, las escuelas con FC (65%).

Una aproximación diferente, buscando causalidad, es la de Gallego y Hernando (2009), quienes desarrollan un modelo estructural de elección en el que procuran explotar variaciones exógenas en la segregación. Usando variables instrumentales hallan que la contribución del FC a la segregación existe, pero es pequeña. Sus resultados sugieren que terminar con el copago reduciría el índice de Duncan desde 0,39 a aproximadamente 0,34, un valor sustancialmente mayor de lo que es la segregación geográfica del área relevante que analizan, Santiago, y que es aproximadamente 0,18. En la misma línea, Arteaga, Paredes y Paredes (2013), obtienen resultados que sugieren que efectivamente el término del FC reduciría en forma menor la segregación.

4.2 Segregación escolar en Chile: nueva evidencia

En esta subsección profundizamos el análisis de segregación utilizando una perspectiva general del sistema educacional, para luego profundizar con una mirada sobre las escuelas con FC. Entendiendo que hay discusión sobre la concepción de segregación y sus medidas, utilizamos distintas medidas de segregación y distintas variables para determinar las minorías vulnerables. Ello permite analizar la segregación escolar desde una perspectiva comparada, en la línea de la literatura (Clotfelter, 1998; Jenkins, Micklewright, y Schnepf, 2008; Saporito y Sohoni, 2007).

Usamos datos del cuestionario para padres del SIMCE y como muestra a los alumnos de cuarto básico y de segundo medio. Los alumnos más pequeños se desplazan menos, lo que puede afectar la segregación (Chumacero, Gomez y Paredes, 2011). Definimos segregación a partir de dos variables asociadas a vulnerabilidad: educación de la madre e ingresos del hogar. Solo la primera ha sido utilizada para evaluar la segregación escolar en Chile. Por su parte, los índices escogidos son tres: (i) *dissimilarity index*, ya utilizado para segregación escolar por Valenzuela, Bellei y De los Ríos (2008), (ii) *square root index,* y una medida ordinal de segregación, (iii) *rank-order information theory index*, especialmente atractivo para variables en las que el orden de las categorías importa, como es el caso del ingreso, pues permite analizar la segregación sin dicotomizar la población[4].

Para *dissimilarity index* y *square root index* dividimos la población en dos grupos: aquellos cuya madre presenta educación escolar básica o menos, y aquellos cuya madre tiene más que educación básica para segregación por educación de la madre. En el caso de segregación por ingresos, entre aquellos cuyo hogar tiene un ingreso mensual inferior o igual a $200.000, versus aquellos con ingreso mensual superior a $200.000. Para el *rank-order information theory index*, que usamos solo para la variable ingresos, utilizamos todas las categorías de ingreso disponibles del cuestionario.

La Tabla 4 muestra los niveles de segregación escolar para los alumnos de cuarto básico por índice. Medimos segregación para todo el sistema educacional tomando como unidades las escuelas, de manera que lo que se evalúa es la diferencia en la distribución de las minorías vulnerables a nivel de establecimientos, con la distribución que existe a nivel nacional. De esta tabla se observa que aunque los niveles de segregación del *dissimilarity index* son más altos que con *square root index*, ambos siguen trayectorias similares. El *square root index* es la suma, para todas las escuelas, de la distancia de cada una respecto de una distribución uniforme de los grupos sobre los que se está midiendo la segregación (Jenkins *et al.* 2008). La interpretación de los valores de disimilitud es que entre un 47% y un 50% de los alumnos con madres con educación básica o menos, y entre un 46% y 53% de los alumnos pobres, tendrían que ser redistribuidos a otras escuelas para que cada escuela tuviese la misma distribución que la que tiene el sistema educacional completo.

TABLA 4. **Niveles de segregación escolar en Chile para cuarto básico (1999-2010)**

	1999	2002	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Educación de la madre								
Dissimilarity	0,466	0,476	0,487	0,492	0,495	0,496	0,500	0,493
Square root	0,204	0,216	0,231	0,237	0,238	0,244	0,247	0,238

TABLA 4 continúa en página siguiente ➡

4 No empleamos el índice OECD, usado por Arzola y Troncoso (2013), debido a que necesitan de variables continuas. Como la variable ingreso está por categorías, el uso del *rank-order information* permite usar directamente las categorías, sin la necesidad de imputación.

Ingresos del hogar								
Dissimilarity	0,470	0,464	0,533	0,488	0,511	0,506	0,481	0,497
Square root	0,208	0,208	0,274	0,242	0,253	0,252	0,224	0,244
Rank-order information theory	0,275	0,292	0,330	0,331	0,338	0,343	0,296	0,345

Nota: para *dissimilarity index* y para *square root index* la división es según si la madre tiene educación básica completa o menos (Valenzuela, Bellei y De los Ríos, 2008) y alumnos cuyo ingreso mensual del hogar es menor o igual a $200.000 pesos.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del SIMCE.

Otra forma de entender el *square root index* es como la suma de la segregación intragrupo y entre grupos, lo que hace referencia a la propiedad de desagregación que posee. Para esta descomposición consideramos tres grupos: escuelas municipales, escuelas privadas subvencionadas y escuelas particulares pagadas. La Tabla 5 muestra el *square root index* separado en efecto dentro de los grupos (*within-group segregation*) y entre los grupos (*between-group segregation*). Se observa que la mayor parte de la segregación, tanto por educación de la madre como por ingresos, es por la segregación al interior de cada tipo de dependencia, más que por la segregación entre los distintos tipos de dependencia. Es decir, la mayor parte de la segregación se explica por la desigual distribución entre grupos vulnerables y no vulnerables al interior de cada grupo definido. Mientras, una pequeña parte de la segregación se explica por la desigual distribución entre grupos vulnerables y no vulnerables que existe entre estos tres distintos grupos.

TABLA 5. **Descomposición del *square root index* para segregación en alumnos de cuarto básico (1999-2010)**

	Educación de la madre			**Ingresos**		
	Within-group segregation	***Between-group segregation***	**Total**	***Within-group segregation***	***Between-group segregation***	**Total**
1999	0,127	0,077	0,204	0,126	0,082	0,209
2002	0,137	0,079	0,216	0,134	0,074	0,208
2005	0,155	0,075	0,231	0,162	0,111	0,274
2006	0,182	0,056	0,237	0,172	0,070	0,242
2007	0,161	0,077	0,238	0,157	0,096	0,253
2008	0,164	0,080	0,243	0,159	0,093	0,252
2009	0,158	0,086	0,244	0,158	0,062	0,221
2010	0,152	0,082	0,234	0,152	0,088	0,240

Fuente: elaboración propia en base a datos de encuesta a padres del SIMCE.

La Tabla 6 presenta con más detalle los niveles de segregación para los distintos umbrales de ingreso por año. En este caso se utilizan los cortes de ingreso definidos para cada año y evalúa la segregación entre el primer umbral y el resto, luego, entre el primer y segundo umbral –agrupados– y el resto, continuando así hasta la incorporación de todos los umbrales definidos. Se aprecia que los niveles de segregación aumentan conforme más altos son los umbrales. Esto es, la segregación aumenta al ir incorporando a los grupos con ingresos más altos.

TABLA 6. ***Rank-order information theory index* según umbrales de ingreso por año para cuarto básico (1999-2010)**

Umbrales de ingreso	1999	2002	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1	0,248	0,241	0,256	0,256	0,265	0,266	0,257	0,264
2	0,328	0,335	0,328	0,308	0,304	0,301	0,272	0,289
3	0,400	0,408	0,390	0,363	0,354	0,355	0,308	0,342
4	0,457	0,461	0,445	0,413	0,404	0,405	0,342	0,390
5	0,504	0,501	0,499	0,465	0,456	0,456	0,370	0,438
6	0,541	0,534	0,549	0,517	0,511	0,508	0,401	0,487
7	0,567	0,570	0,595	0,567	0,563	0,563	0,433	0,539
8	0,586	0,599	0,632	0,607	0,603	0,604	0,451	0,584
9	0,606	0,625	0,652	0,628	0,621	0,628	0,456	0,611
10	0,624	0,640	0,662	0,646	0,641	0,644	0,452	0,633
11	0,628	0,646	0,671	0,659	0,657	0,661	0,456	0,646
12	0,630	0,643	0,666	0,664	0,661	0,664	0,465	0,656
13	0,635							0,667
14	0,634							0,666
15	0,638							
16	0,637							
17	0,634							
18	0,633							
19	0,633							
20	0,627							
21	0,619							

Fuente: elaboración propia en base a datos de encuesta a padres del SIMCE.

Los resultados de segregación para segundo medio se presentan en el Anexo. Cabe remarcar que ellos son algo más bajos que para los alumnos de cuarto básico, tanto para segregación por educación de la madre, como para segregación por ingresos, lo que ocurre para todos los índices que estamos utilizando.

Así, por ejemplo, según el *dissimilarity index*, entre un 38% y un 45% de los alumnos pertenecientes a los grupos vulnerables definidos tendrían que ser reubicados para mantener en todas las escuelas la misma distribución de los grupos que existe en el sistema en general. Al igual que para cuarto básico, los niveles de segregación según el *square root index* son más bajos que los niveles del índice de disimilitud, aunque la proporción de la segregación intragrupo crece con respecto a lo que se observa para los menores; alrededor de un 84% para segregación por educación de la madre y de un 81% para segregación por ingresos se explica por la segregación intragrupo. Finalmente, al igual que en el caso de cuarto básico, la segregación es mayor conforme a más alto es el umbral de ingresos. Sin embargo, los niveles de segregación máximos son más bajos para los alumnos de segundo medio que los que se observaban para los alumnos de cuarto básico.

En resumen, los niveles de segregación son más altos entre los alumnos de cuarto básico que los de segundo medio, lo que sugiere que parte relevante de la misma obedece a la segregación residencial. También, la mayor parte de la segregación se explica por segregación al interior de cada uno de los grupos. En particular, la segregación escolar es mayor si se analiza a los establecimientos municipales, a los particulares subvencionados y a los particulares pagados por separado, que si se analiza el sistema educacional completo. Este análisis se profundiza a continuación.

4.3 Segregación escolar según tipo de dependencia

Las Tablas 7 y 8 muestran los niveles de segregación para cuarto básico según tipo de dependencia. De acuerdo a los distintos índices, los niveles de segregación son más bajos en las escuelas municipales, son similares a los niveles del sistema en general para las escuelas particulares subvencionadas y son más altos para las escuelas particulares pagadas. Al descomponer el *square root index* por dependencia, se observa que aunque la segregación en colegios privados es más alta, es el grupo que menos peso tiene en la determinación de la segregación agregada del sistema. Así, los niveles de segregación están principalmente determinados por lo que sucede en las escuelas municipales y las privadas subvencionadas.

TABLA 7. **Segregación por educación de la madre según dependencia, cuarto básico (1999-2010)**

	1999	2002	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Escuelas municipales								
Dissimilarity	0,346	0,347	0,352	0,353	0,355	0,352	0,351	0,337
Square root	0,107	0,109	0,118	0,118	0,121	0,123	0,122	0,111
Observaciones	141.904	126.833	115.891	113.506	107.373	99.245	71.298	89.516
Escuelas con financiamiento compartido								
Dissimilarity	0,443	0,467	0,486	0,492	0,488	0,485	0,472	0,466
Square root	0,172	0,197	0,228	0,235	0,234	0,235	0,215	0,213
Observaciones	92.195	94.021	101.762	106.606	105.229	104.968	86.299	105.552
Colegios particulares pagados								
Dissimilarity	0,768	0,797	0,882	0,938	0,896	0,920	0,918	0,912
Square root	0,572	0,597	0,698	0,794	0,712	0,759	0,740	0,737
Observaciones	19.258	17.179	14.429	14.755	14.321	14.068	12.270	14.325

Nota: para determinar los colegios con financiamiento compartido se cruzan las bases del SIMCE con datos administrativos del MINEDUC.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del SIMCE.

TABLA 8. **Segregación por ingresos según dependencia, cuarto básico (2002-2010)**

	1999	2002	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Escuelas municipales								
Dissimilarity	0,344	0,332	0,396	0,353	0,375	0,377	0,369	0,362
Square root	0,107	0,103	0,157	0,124	0,140	0,140	0,136	0,130
Rank-order IT	*	0,263	0,110	0,152	0,169	0,177	0,174	0,174
Observaciones	140.470	130.713	116.866	111.980	107.077	101.969	82.389	90.693
Escuelas con financiamiento compartido								
Dissimilarity	0,442	0,467	0,461	0,514	0,459	0,460	0,448	0,449
Square root	0,172	0,200	0,194	0,266	0,197	0,200	0,191	0,189
Rank-order	0,208	0,263	0,260	0,256	0,263	0,265	0,251	0,255
Observaciones	91.261	96.035	103.543	105.552	104.881	107.540	97.503	106.614
Colegios particulares pagados								
Dissimilarity	0,844	0,879	0,827	0,967	0,833	0,929	0,795	0,866
Square root	0,670	0,688	0,653	0,842	0,644	0,764	0,605	0,672
Rank-order	0,278	0,263	0,227	0,195	0,189	0,091	0,141	0,188
Observaciones	18.715	17.128	14.474	14.443	14.095	14.193	6.022	14.324

Nota: las escuelas con financiamiento compartido se definen de las bases del SIMCE con datos administrativos del MINEDUC.

* Para el año 1999 no se puede obtener el *Rank-order information theory Index*, porque el 98% de los alumnos de establecimientos municipales tienen un ingreso mensual del hogar por debajo de los $600.000 pesos.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del SIMCE.

Con la finalidad de ver el efecto que tiene el cobro mensual sobre la segregación escolar, desarrollamos dos ejercicios. En un primer ejercicio eliminamos al grupo de colegios particulares pagados, donde los niveles de segregación son mayores y donde los cobros mensuales son los más altos del sistema. En un segundo ejercicio, analizamos qué sucede al interior del grupo de escuelas con FC, excluyendo gradualmente escuelas en función del cobro mensual promedio por alumno, comenzando por aquellos cuyo cobro promedio mensual por alumno es más alto.

La Tabla 9 muestra la segregación para cuarto básico excluyendo a los colegios particulares pagados. Si se compara con la Tabla 5, se observa que los niveles de segregación caen para todos los índices y para todos los años. En general, "sacar" a los colegios particulares pagados genera niveles de segregación algo más bajos y tendencias más suaves y más estables en el tiempo[5].

TABLA 9. **Segregación escolar para cuarto básico, excluyendo particulares pagadas (1999-2010)**

	1999	2002	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Educación de la madre								
Dissimilarity	0,429	0,440	0,459	0,465	0,469	0,469	0,466	0,460
Square root	0,159	0,174	0,197	0,203	0,205	0,210	0,204	0,197
Ingresos del hogar								
Dissimilarity	0,431	0,429	0,491	0,463	0,475	0,471	0,461	0,457
Square root	0,160	0,167	0,218	0,211	0,206	0,205	0,198	0,194
Rank-order IT	0,170	0,230	0,260	0,258	0,266	0,268	0,260	0,261

Nota: para *dissimilarity* y *square root index*, población dividida por educación de la madre, básica completa o menos (Valenzuela, Bellei y De los Ríos, 2008) e ingreso hogar mensual menor a $200.000.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del SIMCE.

La Tabla 10 muestra los resultados del segundo ejercicio, para lo cual solo se presentan los años 2008, 2009 y 2010 para los alumnos de cuarto básico, ya que para estos años de SIMCE tenemos la información administrativa del Ministerio de Educación respecto del cobro promedio mensual por alumno que realiza cada escuela con FC.

La lógica del ejercicio es la siguiente: primero se observan los niveles de segregación para todo el grupo de escuelas con FC, y luego se observa lo que sucede al ir eliminando, gradualmente, aquellas cuyo cobro promedio mensual por alumno es mayor (para esto se definieron quintiles de cobro promedio

5 A pesar de que los niveles de segregación en el grupo de colegios particulares pagados son los más altos (como se ve en la Tabla 8), al eliminarlos la caída en los niveles de segregación no es tan fuerte como podría esperarse. Esto se debe a que el peso que este grupo tiene en el sistema es bajo, en comparación al peso que tienen los colegios municipales y particulares subvencionados.

mensual por alumno. De esta forma se eliminan gradualmente las escuelas por quintiles). Los resultados muestran que los niveles de segregación disminuyen conforme se van excluyendo escuelas según quintil de cobro promedio mensual por alumno, sugiriendo que mayores niveles de segregación no tienen tanto que ver con el hecho de cobrar o no, sino con el monto que se cobra, ya que al excluir a los quintiles de cobro promedio mensual III, IV y V, la segregación escolar es aún menor a la que se observa para las escuelas municipales (Tabla 9) y eso que todavía hay en el grupo colegios que cobran por la educación de sus alumnos, aunque sea un monto muy pequeño. Estos resultados son consistentes con Arteaga, Paredes y Paredes (2013), quienes muestran que la distribución de *Gini* de cada escuela según las tipologías municipales y privadas subvencionadas, se traslapan enormemente. Es decir, hay un porcentaje relevante de escuelas privadas subvencionadas que integran más niños de diferente situación económica, que lo que lo hacen escuelas municipales. La diferencia, advierten, está fundamentalmente dada en las escuelas particulares pagadas.

TABLA 10. **Relación entre exclusión de escuelas según quintil de pago promedio mensual por alumno y segregación escolar para alumnos de cuarto básico (2008-2010)**

	Educación de la madre		**Ingresos**		
	Dissimilarity	***Square root***	***Dissimilarity***	***Square root***	***Rank-order information theory***
a. Todos					
2008	0,440	0,195	0,420	0,158	0,219
2009	0,441	0,186	0,410	0,153	0,209
2010	0,489	0,234	0,418	0,154	0,217
b. Excluido quintil V					
2008	0,377	0,137	0,347	0,101	0,143
2009	0,380	0,130	0,343	0,098	0,139
2010	0,363	0,121	0,346	0,098	0,137
c. Excluido quintil IV y V					
2008	0,331	0,100	0,307	0,078	0,113
2009	0,340	0,100	0,299	0,073	0,110
2010	0,315	0,089	0,292	0,071	0,106
d. Excluido quintil III, IV y V					
2008	0,307	0,086	0,292	0,071	0,106
2009	0,311	0,081	0,285	0,065	0,100
2010	0,292	0,073	0,273	0,062	0,093

TABLA 10 continúa en página siguiente ➡

e. Excluido quintil II, III, IV y V					
2008	0,284	0,076	0,284	0,067	0,101
2009	0,284	0,072	0,259	0,054	0,086
2010	0,277	0,064	0,242	0,051	0,083

Nota: para *dissimilarity* y *square root*, población dividida por educación de la madre, básica completa o menos (Valenzuela, Bellei y De los Ríos, 2008) e ingreso hogar mensual menor a $200.000.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del SIMCE.

En síntesis, el análisis realizado sugiere que los niveles de segregación del sistema, en general, se explican principalmente por la segregación escolar que existe al interior de los grupos definidos por tipo de dependencia y no entre tipos. De hecho, los mayores niveles de segregación se encuentran al interior del grupo de colegios particulares pagados, que a pesar de su menor importancia relativa, su existencia sube la segregación escolar del sistema completo. Sin embargo, al eliminar a los colegios particulares pagados, no es posible distinguir si es el cobrar o el monto que se cobra lo que hace que se observe más segregación. Para responder esta pregunta analizamos lo que sucede al interior del grupo de escuelas con FC, donde también se cobra, pero los cobros pueden ser muy bajos, y hallamos que efectivamente los niveles de segregación son mayores conforme más alto es el copago. Sin perjuicio de lo anterior, también observamos que para ciertos niveles de pago la segregación es menor, incluso que aquella de las escuelas municipales, el grupo con menores niveles de segregación.

5. Una mirada cualitativa al financiamiento compartido desde los padres

Una pregunta que naturalmente surge a partir de la evidencia que muestra un efecto relativamente pequeño del FC sobre el aprendizaje y en particular, del hecho que la mayoría de las familias no vean mejorar sus resultados a pesar de pagar por ello, es qué obtienen las familias a cambio del FC. El propósito de esta sección es complementar el análisis cuantitativo sobre las relaciones y magnitudes de asociación entre establecimientos que utilizan el FC y los niveles de logro en resultados de aprendizaje, para lo cual hacemos un estudio exploratorio para describir el punto de vista de las familias usuarias de este sistema y detectar las percepciones y valoraciones que guían esta opción de parte de padres y apoderados a la hora de seleccionar establecimientos escolares para sus hijos.

La aproximación aquí es cualitativa, definiendo una metodología de estudio de casos que permitiera acceder a situaciones relevantes y una variedad de perfiles de sujetos que participan de este sistema de financiamiento. Así, realizamos cuatro *focus groups*, uno en cada establecimiento de distintas características y en los cuales participaron cinco a seis padres y apoderados por caso. El perfil de los establecimientos se sintetiza en la Tabla 11.

TABLA 11. **Muestra de establecimientos para *focus groups***

Nivel enseñanza	Nivel socioeconómico	Matrícula	Rendimiento SIMCE
Básica	Bajo	< 500	Bajos similares
Básica	Medio-bajo	500 - 700	En promedio similares
Básica y media	Medio	500 - 700	Bajos similares
Básica y media	Medio-alto	500 - 700	En promedio similares

Fuente: elaboración propia.

La consulta se presentó de manera directa y explícita, señalando que se utilizaría una pauta estructurada cuyas interrogantes se relacionarían con los siguientes temas: (i) motivos de elección de establecimientos, (ii) contribución a la enseñanza y al establecimiento, (iii) esfuerzo familiar y (iv) beneficios y costos percibidos. En términos de recolección y análisis de información, se procedió a obtener consentimiento informado de los participantes, grabar las sesiones, transcribir y analizar los contenidos en virtud de las preguntas planteadas y categorías emergentes. A continuación se presentan los principales ejes de los análisis obtenidos, señalando la pregunta y ejemplificando con párrafos relevantes de diferentes casos.

5.1 Motivos familiares: ¿por qué han elegido matricular y mantener a sus alumnos en este establecimiento?

A partir de la indagación sobre motivos de la opción de este tipo de establecimientos, las respuestas de los participantes tendían a destacar características del ambiente escolar, relacionadas con la cercanía hogar-escuela, la cercanía con los profesores y directivos, y la experiencia de clima familiar y protector frente a amenazas del ambiente externo en que se sitúan los establecimientos. En términos de una madre entrevistada se muestra cómo los atributos del ambiente escolar parecen una proyección del cuidado familiar:

> *"Yo llegué a este colegio, como primera vez mamá, cuidando a los hijos como hueso santo, entonces el colegio me queda cerca, tenía la plata como para pagar las mensualidades, el colegio era chiquitito que era lo que yo quería para que lo cuidaran, un colegio súper familiar"* (apoderada, caso 3).

En concordancia con lo expuesto, pero en relación a la implicancia de este ambiente para el proceso formativo, otro apoderado destaca la percepción de oportunidades más individualizadas en la enseñanza recibida:

> *"A mí lo otro que me ha llamado la atención es el nivel de enseñanza porque les da la capacidad a los chicos de analizar harto, de pensar, de sacar sus conclusiones, no es un trabajo entregado y que lo vayan a absorber y copiar, no, está esa posibilidad en los*

trabajos, en la intervención en grupos, la posibilidad en los talleres y frente a dudas siempre está la posibilidad de conversar con el profesor, ir más allá de lo que los chiquillos quieren saber" (apoderado, caso 4).

5.2 Contribución a la enseñanza y al establecimiento: ¿cuál es su principal contribución a la formación y rendimiento escolar de su hijo(a)?

En términos de cómo perciben el aporte que se espera de los padres y apoderados en el contexto de establecimientos con FC, destacan aspectos que no solo tienen que ver con el hecho de pagar, y ser responsables de sustentar este pago en el tiempo. Si bien los términos "pago, desembolso, cuotas, dinero, etc." están presentes, también se mencionan aportes como intensa participación, reuniones, tiempo, apoyo en tareas, etc.:

"En mi caso, mi señora es la que revisa los cuadernos y el que hace el vínculo con el colegio soy yo, por un tema de tiempo, existe un vínculo bien estrecho, por lo menos de parte nuestra con el colegio… en lo personal a mí me gusta mucho el estar en el colegio, yo siento que de una u otra manera le va agregando valor a la educación cuando los papás están como más presentes" (apoderado, caso 1).

En síntesis, la contribución de los padres parece asociarse bastante a aspectos monetarios como no monetarios, lo que sin duda tiene matices y diferencias relacionadas con el nivel de enseñanza de los alumnos: educación básica versus enseñanza media.

5.3 Esfuerzo familiar: ¿qué implica este esfuerzo de pago como familia?

La decisión de ser parte de un establecimiento con aporte monetario de los padres es percibida como un esfuerzo adicional, que sumado a otros gastos permanentes significan un sacrifico real que las familias deben realizar a diferencia del sector municipal. Este sacrificio es relativamente bajo comparativamente con otros gastos como dividendo o canasta familiar, pero en su conjunto se puede convertir en una carga difícil de sostener:

"Para nosotros es harto porque todo lo que significa pagar un dividendo de una casa más un colegio y no todos tenemos un solo hijo, un hijo acá otro hijo en la universidad, entonces en ese sentido hacemos un esfuerzo, queremos lo mejor, tenemos colegios municipales cerca, vemos la realidad de ese colegio y la realidad de nuestro hijo" (apoderado, caso 1).

Sin embargo, en todos los casos se mencionan situaciones de manejo amigable por parte de los establecimientos, a través de descuentos familiares, becas, condonaciones e incluso iniciativas de apoyo a familias que han perdido ingresos, a través de actividades solidarias entre apoderados. Al menos

entre los entrevistados no se reportan situaciones de exclusión por falta de pago, sino más bien, la percepción que la modalidad de financiamiento de subvención compartido puede hacer que los establecimientos pierdan acceso a recursos públicos.

5.4 Beneficios y costos percibidos: ¿consideran que este aporte financiero se relaciona con la calidad académica y de servicio que ustedes reciben?

En relación a la percepción costo/beneficio sobre participar de esta modalidad de financiamiento, los apoderados manifiestan cierta incertidumbre respecto de los resultados de tipo académico, pero bastante seguridad sobre los beneficios sociofamiliares de pertenecer a establecimientos de este tipo. En los propios términos de un padre consultado, se trata de una apuesta que se hace como familia:

> *"… cuando uno elige un colegio es como comprarse un auto usado, o sea hay mucho de suerte en el tema, que finalmente en el camino uno va viendo si realmente es lo que uno quiere o lo que uno quería, o pretendía, en el concepto de la educación de un hijo. Cuando nosotros elegimos este colegio, básicamente lo elegimos por un tema de que nos quedaba muy cerca de la casa"* (apoderado, caso 2).

Esta falta de garantía respecto a los logros académicos, es menos incierta para algunos de los padres, sobre todo desde la experiencia en enseñanza media. En ese sentido, el énfasis familiar del ambiente escolar y los beneficios del vínculo y cercanía ya reportados, podría jugar en contra de una cultura más centrada en la calidad de la enseñanza y el aprendizaje, lo que incentiva a cambios de colegio o cierta insatisfacción con establecimientos específicos:

> *"…si bien este colegio es bien familiar, pero educacional estamos como en falencia"* (apoderado, caso 1).

> *"Desgraciadamente si uno se pone a pensarlo así como fríamente, es casi lo que tú pagas es lo que te podemos dar de educación, casi es como si tu pagai más, mejor educación"* (apoderado, caso 2).

Reiterando además que las expectativas de buena educación no necesariamente se relacionan con logro académico en los casos consultados, es frecuente el argumento sobre la importancia de aspectos como disciplina, seguridad, cuidado y confianza en el establecimiento:

> *"Yo llegué con muy poco conocimiento del colegio y llegué por algo monetario, porque yo trabajaba en el sector, como soy transportista, entonces quise salir de ahí y buscarme algo más lejos porque era más rentable para mi… antes de saber el nivel educacional del colegio me gustó la disciplina porque pienso que también es un factor importante"* (apoderado, caso 3).

En síntesis, los principales contenidos identificados en el discurso de los padres y apoderados usuarios de establecimientos con FC, pueden ser resumidos en dos ejes principales, los cuales permiten exploratoriamente comprender y anticipar decisiones en cada caso, pero que comparten criterios comunes entre distintos establecimientos. Por lo tanto, en base a la reducida pero detallada información obtenida con más de 24 participantes, es claro que los dos ejes sirven para articular el discurso de un grupo de agentes del sistema escolar a cuya voz no necesariamente se ha tenido acceso desde la investigación reciente.

En primer lugar, el eje de la percepción entre costos o esfuerzos asociados a distintas formas de contribución escolar, y por otra la percepción de beneficios que no necesariamente se traducen en logros académicos de los estudiantes, enfatiza las características del clima y cultura organizacional de estos establecimientos como un sello muy destacado, y que explica un atributo de alta valoración parental.

En segundo lugar, el eje referido al esfuerzo monetario versus la contribución no monetaria, destaca también una relación contractual poco exigente y más bien de apoyo entre familia y escuela. Entendemos que este aspecto puede estar condicionado a niveles de enseñanza, y esperando que sea más intensivo en establecimientos pequeños, de enseñanza básica y poco monto de cobro a las familias. Sin embargo, en estos casos, al menos dos establecimientos consultados no corresponden a este patrón y aun así subsiste la tendencia en sus percepciones.

Finalmente, es evidente la necesidad de profundizar en los motivos, experiencias y expectativas de padres y apoderados de este y otros subsistemas del sistema escolar, ya que su perspectiva es quizá una de la menos relevada en investigación educativa. Por el momento, la aproximación aquí realizada permite comprender mejor los datos cuantitativos y contar con más contenidos a la hora de interpretar las cifras y propuestas planteadas.

Propuesta

Los datos de ninguna manera avalan medidas que puedan resolver en forma fácil o directamente los temas clave de aprendizaje y segregación escolar recurriendo a una tipología de escuelas. Los resultados de todo estudio observacional son sensibles (en menor o mayor medida) a sesgos de covariables no observadas; no obstante, supongamos que los resultados de Zubizarreta y Paredes (2013) son precisos, indiscutibles y generalizables, es decir que es efectivo que más de la mitad de los alumnos en escuelas con FC están pagando montos inferiores a $9.500, pero no ven aumentados, y en la mayoría de los casos, ven disminuidos sus puntajes en el SIMCE. De ser así, la pregunta es por qué los padres estarían pagando. Una posible respuesta es

que los padres, con información imperfecta, lisa y llanamente, se están equivocando. Otra, es que los padres, en conocimiento de esto están pagando por otros atributos que no estamos evaluando, tales como menor *bullying*, mayor seguridad, y mejores instalaciones para hacer deporte. Aunque la evidencia inicial que disponemos de tests en educación física e inglés, no apoya la idea de que los padres obtienen una mejora significativa en esas dimensiones, el análisis cualitativo exploratorio realizado avala en parte aquello y sugiere que los padres están conscientes de la decisión que toman, sin perjuicio de que ven en ella un amplio riesgo de errar. Naturalmente, en su conjunto la evidencia muestra lo esencial que es profundizar en la naturaleza de lo que finalmente hay detrás de las escuelas con bajos cobros. También cabe reiterar que detrás de cada escuela con FC existe una gama de descuentos, de becas, de no cobros, todo lo cual hace cuestionable al menos la relación que a simple vista parecería evidente entre FC y segregación.

Dada la complejidad del tema del FC, donde una reforma requiere considerar el efecto sistémico, la diversidad de proyectos, la libertad de elección, la opinión de los padres; es fundamental disponer de herramientas que aborden, al menos, tanto el efecto de aprendizaje como el de segregación, lo que ha sido el foco de este trabajo. En esta línea, hemos concluido que tratar el tema de segregación bajo una tipología general no ayudará. Por ello, la segregación debe tratarse de una forma diferente y que entendemos puede ser sustancialmente más relevante, esto es, yendo al foco de la misma, que está en algunas escuelas, y no en una tipología general.

En la misma dirección, apunta la reiteración del riesgo de considerar correlaciones como algo causal. El hecho que la segregación haya mostrado una tendencia al alza, particularmente al inicio de la implementación del FC, no puede interpretarse como causal. De hecho, esta aparente tendencia se ha debilitado en el tiempo. Más aún, el hecho que en análisis diferentes al presente los padres indiquen que una porción importante del gasto escolar es en transporte, sugiere que los aumentos en el costo del transporte, fundamentalmente asociados a los tiempos de viaje, pueden hacer más parecida la segregación escolar a la residencial, aumentando por ende la primera.

Considerando entonces que la segregación escolar tiene en parte que ver con el pago, pero que su relación con alguna tipología de escuela es muy menor, una medida razonable es atacar la segregación económica en donde está, difundida en tipos de escuela, pero focalizada en los más vulnerables. En esta dirección, una propuesta es dar a los padres de alumnos en condiciones de vulnerabilidad una mayor capacidad de acceso a las escuelas de mejor resultado. Concretamente, ello se puede alcanzar haciendo que cualquier escuela que tenga subsidio del Estado sea elegible como escuela SEP. Esto es, sin la necesidad de firmar un convenio con el Estado, sino que haciendo las partes

esenciales del convenio hoy SEP absolutamente exigibles para las escuelas subvencionadas, los alumnos vulnerables tendrán una posibilidad de acceso sustancialmente ampliada. En efecto, en el año 2013 el monto de la SEP es de $34.000 y ese valor es equivalente al cobro por FC para el 98,7% de las escuelas con FC. Es decir, este puro hecho permitiría el acceso sin pago adicional al 98,7% de las escuelas que hoy cobran. Naturalmente, si la subvención SEP aumentara a $65.000, el 100% de las familias de los dos primeros quintiles podrían, si lo quisieran, acceder a las escuelas que hoy cobran.

La consecuencia de primer orden de esta política debiera ser una relativa saturación de la demanda en escuelas con FC de mejor calidad, presumiblemente de alto pago, puesto que directamente los dos primeros quintiles tendrán acceso a un conjunto de escuelas que no tenían[6]. Por ello, la tercera parte de la política para garantizar que sea integral, es el requerimiento de que no haya discriminación por parte de las escuelas que vaya más allá de la capacidad de pago, que con esta propuesta se resuelve. Es previsible que algunas escuelas se resistan a integrar alumnos de menor condición económica, particularmente en escuelas con cierta consolidación de grupos socioeconómicos relativamente altos. De ser ello así, cualquier política basada en las voluntades de las escuelas tendrá una demora excesiva en surtir efecto. Para ello, debe ser requisito que no se discrimine en el acceso, a ningún nivel. La forma específica es la siguiente: se prohibirá que escuelas y liceos seleccionen *ex ante* a los alumnos. En caso de contar con excesos de demanda de cupos, la escuela deberá disponer de un esquema de sorteo o criterios objetivos con fundamento escolar, de comunidad, para dicha selección, como pueden ser criterios asociados a favorecer hermanos. Estos criterios deben ser generales, objetivables y verificables.

De ninguna manera estas restricciones a la selección pudieran ser contrarias a la libertad de enseñanza y en específico, para que cada escuela o liceo determine su proyecto educativo. Cada escuela y liceo puede disponer de su propio reglamento que diga relación con la conducta y acciones que deben observar los alumnos y padres una vez aceptados, que no pueden contravenir ni el ordenamiento jurídico, ni significar criterios de selección *ex ante*.

La política propuesta ataca el problema de la segregación e incentiva atender a escuelas con FC con buenos resultados en el SIMCE, en contraposición a escuelas con FC con malos resultados. No obstante, esta política también tendría un efecto en la educación pública, ya que algunos padres debieran preferir que sus hijos fueran a escuelas con FC antes no accesibles, que a escuelas públicas. Un análisis de la educación pública y medidas de política que la fomenten, escapan el alcance de este trabajo, pero es impor-

6 Si se considera también a las familias del tercer quintil, que serían elegibles según la propuesta de subsidio a la clase media, la demanda será considerablemente mayor.

tante subrayar que la política propuesta debiera ser acompañada de medidas diferentes que apoyen la educación pública si no se quiere que tenga un efecto negativo en ella.

Por otra parte, una consecuencia previsible de esta política será afectar los llamados Liceos de Excelencia, definidos para alumnos que previamente han sobresalido académicamente. Entendemos que la mera existencia de esos liceos puede inducir comportamientos familiares virtuosos de compromiso. Sin embargo, la forma de conciliar ambos aspectos es que en el caso de que dichos liceos mantengan sus criterios de selección académica, deben explícitamente informarlos a la Agencia de Calidad de la Educación con el fin de que la evaluación de los mismos por parte de dicha Agencia, como la política pública futura, "descuente" correctamente lo que es propiamente atribuible a la calidad de los liceos de lo que es la selección que realizan.

Conclusiones

Las recomendaciones derivadas de este trabajo dicen relación con lo que se desprende de la literatura de FC centrada en dos dimensiones: aprendizaje y segregación. En cuanto a la relación entre el FC y el aprendizaje, nos enfocamos en la reciente evidencia proporcionada por Zubizarreta y Paredes (2013), y respecto de su relación con la segregación escolar, presentamos nuevos resultados utilizando índices de segregación que no habían sido utilizados anteriormente, realizando análisis por subgrupos.

En términos de aprendizaje, los resultados sugieren que el sistema de FC pudiera estar mal calibrado: si bien el efecto promedio de cambiarse a una escuela con FC es positivo, este efecto es pequeño y muchos alumnos están pagando mucho sin obtener mayores puntajes a cambio. Concretamente, los alumnos que pagan más de $9500 obtienen resultados positivos en la suma de puntajes, pero más de la mitad de los alumnos en la muestra del estudio pagan menos que este monto, mostrando incluso resultados promedios negativos. En términos de aprendizaje, decimos que el sistema de FC está "mal calibrado", lo que no debe confundirse con que en sí mismo es negativo, porque observamos una gran heterogeneidad en los resultados: los alumnos que pagan más obtienen buenos resultados y en unas cuantas regiones, los alumnos que se cambian a una escuela con FC, obtienen resultados significativamente positivos.

En cuanto a la segregación, los datos indican que la percepción de que la segregación en el sistema educacional chileno se debe al sistema de FC, estaría mal fundada. En lo esencial, el FC parece segregar, pero la mayor parte de la segregación se explica por segregación al interior de las categorías y no entre categorías de escuela. Más aún, la segregación fundamental es entre colegios privados y, en menor grado, por la existente entre escuelas con FC.

De esta forma, se propone una medida que, en lugar de terminar con el FC, permita que a pesar de la existencia del mismo, este no sea un impedimento para que un niño pueda ingresar a un determinado colegio (excluyendo del problema a los colegios particulares pagados). Esto mediante una ampliación de la SEP, de manera tal que no se requiera un convenio previo para poder funcionar y un aumento del *voucher* que permita a cualquier niño ingresar a cualquier colegio con FC, sin tener como limitante el presupuesto familiar. Lo anterior, sin embargo, debe necesariamente ser parte de un conjunto mayor de políticas de carácter al menos paliativo sobre el impacto negativo que se esperaría sobre la educación escolar pública.

Referencias

Angrist, J.D. y Lang, K., 2004. Does school integration generate peer effects? Evidence from Boston's Metco program. *The American Economic Review*, 94 (5), 1613-1634.

Arteaga, F., Paredes, V. y Paredes, R., 2013. Las razones de la segregación escolar en Chile. En proceso.

Arzola, M.P. y Troncoso, R., 2013. *Indicadores de inclusión socioeconómica en el sistema escolar chileno.* Borrador, Instituto Libertad y Desarrollo.

Bravo, D. y Quintanilla, X., 2001. *Allowing co-payments in a voucher system: the case of Chile.* Santiago: Departamento de Economía, Universidad de Chile.

Chumacero, R.A., Gómez, D. y Paredes, R., 2011. I would walk 500 miles (if it paid): vouchers and school choice in Chile. *Economics of Education Review*, 30(5), 1103-1114.

Chumacero, R., Paredes, R. y Valin, A., 2012. *Financiamiento compartido y aprendizaje.* Documento de Trabajo, Escuela de Ingeniería, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Clotfelter, C.T., 1998. Public school segregation in metropolitan areas. *National Bureau of Economic Research Working Paper Series*, No. 6779.

Coleman, J.S., 1975. *Trends in social segregation: 1968-73. Urban Institute Paper*, No. 722-03-01.

Contreras, D., Rodriguez, J. y Urzúa, S., 2012. *On the origins of the inequality in Chile.* Manuscript, University of Maryland.

Cutler, D.M. y Glaeser, E.L., 1997. Are ghettos good or bad? *the Quarterly Journal of Economics*, 112(3), 827-872.

Harding, D., 2003. Counterfactual models of neighborhood effects: the effect of neighborhood poverty on dropping out and teenage pregnancy. *American Journal of Sociology,* 109(3), 676-719.

Hoxby, C.M, 2000. Peer effects in the classroom: learning from gender and race variation. *National Bureau of Economic Research Working Paper Series*, No. 7867.

Hsieh, C. y Urquiola, M., 2006. The effects of generalized school choice on achievement and stratification: evidence from Chile's voucher program. *Journal of Public Economics*, 90(8–9), 1477-1503.

James, D.R. y Taeuber, K.E., 1985. Measures of segregation. *Sociological Methodology,* 15, 1-32.

Jargowsky, P. A., 1996. Take the money and run: economic segregation in U.S. metropolitan areas. *American Sociological Review*, 61(6), 984-998.

Jargowsky, P.A., 2002. Sprawl, concentration of poverty, and urban inequality. *En:* Squires, G.D., ed. *Urban sprawl: causes, consequences, & policy responses.* Washington D.C: The Urban Insitute.

Jenkins, S.P., Micklewright, J. y Schnepf, S.V., 2008. Social segregation in secondary schools: how does England compare with other countries? *Oxford Review of Education*, 34(1), 21-37.

Katz, L.F., Kling, J.R. y Liebman, J.B., 2001. Moving to opportunity in Boston: early results of a randomized mobility experiment. *The Quarterly Journal of Economics*, 116(2), 607-654.

Mayer, S.E. y Jencks, C., 1989. Growing up in poor neighborhoods: how much does it matter? *Science*, 243(4897), 1441-1445.

Mizala, A. y Torche, F., 2012. Bringing the schools back in: the stratification of educational achievement in the Chilean voucher system. *International Journal of Educational Development,* 32(1), 132-144.

Mora, R. y Ruiz-Castillo, J., 2011. Entropy-based segregation indices. *Sociological Methodology*, 41, 159-XII.

OECD, 2011. *Education at a Glance 2011*. OECD Publishing.

Paredes, R. y Pinto, J.I., 2009. ¿El fin de la educación pública en Chile? *Estudios de Economía*, 36(1), Junio.

Park, R.E., 1926. The urban community as a spatial pattern and a moral order. *En:* Burgess, E.W. y Park, R.E., eds. *The urban community.* Chicago: University of Chicago Press.

Reardon, S.F., Yun, J.T. y Eitle, T.M., 2000. The changing structure of school segregation: measurement and evidence of multiracial metropolitan-area school segregation, 1989-1995. *Demography*, 37(3), 351-364.

Rosenbaum, J.E., 1995. Changing the geography of opportunity by expanding residential choice: lessons from the Gautreaux program. *Housing Policy Debate,* 6(1), 231-269.

Saavedra, C., 2013. *Efecto del financiamiento compartido sobre el rendimiento escolar.* Tesis Magister de Economía Aplicada, Escuela de Ingeniería, U. de Chile.

Saporito, S. y Sohoni, D., 2007. Mapping educational inequality: concentrations of poverty among poor and minority students in public schools. *Social Forces,* 85(3), 1227-1253.

Valenzuela, J.P., Bellei, C. y De los Rios, D., 2008. *Evolución de la segregación socioeconómica de los estudiantes chilenos y su relación con el financiamiento compartido.* Santiago de Chile: Departamento de Estudios y Desarrollo. División de Planificación y Presupuesto. Ministerio de Educación de Chile.

Zubizarreta, J.R., 2012. Using mixed integer programming for matching in an obser- vational study of acute kidney injury after surgery. *Journal of the American Statistical Association,* 107(500), 1360-1371.

Zubizarreta, J.R., Paredes, R. y Rosembaum, P., 2014. Matching for balance, pairing for heterogeneity in an observational study of the effectiveness of for-profit and not-for-profit high schools in Chile. *Annals of Applied Statistics*, aceptada.

Zubizarreta, J.R. y Paredes, R., 2013. *Financiamiento compartido.* En proceso.

ANEXO

TABLA 1. **Segregación escolar en Chile para segundo medio (1998-2010)**

	1998	2001	2003	2006	2008	2010
Educación de la madre						
Dissimilarity index	0,407	0,381	0,420	0,449	0,448	0,440
Square root index	0,162	0,141	0,163	0,172	0,191	0,183
Ingresos del hogar						
Dissimilarity index	0,494	0,481	0,509	0,490	0,467	0,460
Square root index	0,224	0,219	0,233	0,218	0,203	0,198
Rank-order information theory index	0,284	0,302	0,290	0,302	0,300	0,301

Nota: para *dissimilarity index* y para *square root index* se ha dividido a la población en: alumnos cuyas madres tienen educación básica completa o menos, siguiendo a Valenzuela, Bellei y De los Ríos (2008) y alumnos cuyo ingreso del hogar mensual es menor a $200.000 pesos.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del SIMCE.

TABLA 2. **Decomposición del *square root index* para segregación en alumnos de segundo medio (1998-2010)**

	Educación de la madre			Ingresos		
	Within-group segregation	*Between-group segregation*	*Total*	*Within-group Segregation*	*Between-group segregation*	*Total*
1998	0,144	0,019	0,162	0,109	0,024	0,133
2001	0,118	0,024	0,142	0,177	0,043	0,220
2003	0,136	0,027	0,163	0,185	0,048	0,233
2006	0,142	0,030	0,172	0,175	0,044	0,218
2008	0,160	0,031	0,191	0,168	0,035	0,203
2010	0,154	0,029	0,183	0,165	0,033	0,198

Fuente: elaboración propia en base a datos encuesta padres SIMCE.

TABLA 3. ***Rank order information theory index*** **según umbrales de ingreso por año para segundo medio (1999-2010)**

Umbrales de ingreso	1998	2003	2006	2008	2010
1	0,209	0,214	0,202	0,205	0,198
2	0,281	0,329	0,295	0,271	0,245
3	0,355	0,401	0,365	0,325	0,299
4	0,414	0,454	0,420	0,373	0,351
5	0,458	0,501	0,466	0,423	0,400
6	0,495	0,537	0,509	0,473	0,451
7	0,519	0,573	0,549	0,521	0,506
8	0,536	0,595	0,577	0,563	0,554
9	0,554	0,601	0,590	0,585	0,582
10	0,565	0,602	0,596	0,603	0,602
11	0,565	0,599	0,606	0,611	0,615
12	0,569	0,592	0,604	0,613	0,618
13	0,569		0,603		
14	0,571		0,594		
15	0,573				
16	0,573				
17	0,571				
18	0,572				
19	0,573				
20	0,570				
21	0,562				

Fuente: elaboración propia en base a datos encuesta padres SIMCE.

TABLA 4. **Segregación escolar por educación de la madre según tipo de dependencia para segundo medio (2001-2010)**

	1999	2001	2003	2006	2008	2010
Escuelas municipales						
Dissimilarity index	0,307	0,274	0,310	0,340	0,339	0,331
Square root index	0,081	0,068	0,082	0,082	0,096	0,092
Total observaciones	73.432	91.230	102.248	99.056	76.331	72.230
Escuelas particulares subvencionadas						
Dissimilarity index	0,397	0,387	0,428	0,458	0,446	0,429
Square root index	0,120	0,121	0,149	0,163	0,173	0,156
Total observaciones	37.525	68.120	90.768	103.647	93.398	98.180
Colegios particulares pagados						
Dissimilarity index	0,556	0,635	0,644	0,663	0,668	0,676
Square root index	0,296	0,332	0,361	0,390	0,416	0,417
Total observaciones	42.524	30.612	29.907	28.614	26.027	26.192

Nota: para determinar los colegios con financiamiento compartido se cruzan las bases del SIMCE con datos administrativos del MINEDUC.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del SIMCE.

TABLA 5. **Segregación escolar por ingresos según tipo de dependencia para segundo medio (2001-2010)**

	1999	2001	2003	2006	2008	2010
Escuelas municipales						
Dissimilarity index	0,357	0,353	0,376	0,370	0,354	0,353
Square root index	0,104	0,109	0,116	0,112	0,104	0,106
Rank-order IT index	0,132	0,123	0,127	0,142	0,144	0,149
Total observaciones	76.484	91.230	100.621	84.614	77.659	69.675
Escuelas privadas subvencionadas						
Dissimilarity index	0,408	0,430	0,471	0,455	0,434	0,425
Square root index	0,124	0,150	0,179	0,171	0,161	0,158
Rank-order IT index	0,170	0,224	0,238	0,231	0,221	0,218
Total observaciones	38.107	68.120	89.561	88.468	94.923	95.811
Colegios particulares pagados						
Dissimilarity index	0,682	0,801	0,789	0,760	0,729	0,706
Square root index	0,406	0,508	0,501	0,496	0,477	0,450
Rank-order IT index	0,473	0,523	0,529	0,504	0,478	0,497
Total observaciones	43.494	30.612	29.325	24.914	26.347	25.595

Nota: para determinar los colegios con financiamiento compartido se cruzan las bases del SIMCE con datos administrativos del MINEDUC.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del SIMCE.

TABLA 6. **Segregación escolar en Chile para segundo medio (1998-2010)**

	1998	2001	2003	2006	2008	2010
Educación de la madre						
Dissimilarity index	0,352	0,339	0,389	0,427	0,425	0,415
Square root index	0,108	0,099	0,128	0,140	0,155	0,146
Ingresos del hogar						
Dissimilarity index	0,413	0,413	0,465	0,455	0,433	0,431
Square root index	0,133	0,141	0,171	0,168	0,156	0,155
Rank-order information theory index	0,176	0,200	0,212	0,223	0,216	0,217

Nota: para *dissimilarity index* y para *square root index* se ha dividido a la población en: alumnos cuyas madres tienen educación básica completa o menos, siguiendo a Valenzuela, Bellei y De los Ríos (2008) y alumnos cuyo ingreso del hogar mensual es menor a $200.000 pesos.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del SIMCE.

TABLA 7. **Relación entre la exclusión de colegios según quintil de pago promedio mensual por alumno y segregación escolar para alumnos de segundo medio (2008 y 2010)**

	Educación de la madre		Ingresos		
	Dissimilarity	*Square root*	*Dissimilarity*	*Square root*	*Rank-order information theory*
a. Todos					
2008	0,446	0,173	0,434	0,161	0,221
2010	0,429	0,156	0,425	0,158	0,218
b. Excluido quintil V					
2008	0,400	0,137	0,382	0,121	0,170
2010	0,357	0,103	0,347	0,097	0,135
c. Excluido quintil IV y V					
2008	0,335	0,090	0,311	0,077	0,114
2010	0,321	0,083	0,304	0,074	0,110
d. Excluido quintil III, IV y V					
2008	0,303	0,075	0,291	0,069	0,102
2010	0,287	0,066	0,277	0,063	0,095
e. Excluido quintil II, III, IV y V					
2008	0,297	0,071	0,281	0,065	0,095
2010	0,238	0,046	0,229	0,044	0,070

Nota: para *dissimilarity index* y para *square root index* se ha dividido a la población en: alumnos cuyas madres tienen educación básica completa o menos, siguiendo a Valenzuela, Bellei y de los Ríos (2008) y alumnos cuyo ingreso del hogar mensual es menor a $200.000 pesos.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del SIMCE.

CAPÍTULO III

Criterios para evaluar la metodología oficial de clasificación de escuelas: ¿un asunto técnico o conceptual?[1]

INVESTIGADORES

ERNESTO SAN MARTÍN
Facultad de Matemáticas y Educación

ALEJANDRO CARRASCO
Facultad de Educación

Resumen

Durante el último año, el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de Educación (SNAC) ha estado poniendo en marcha un sistema de rendición de cuentas que consiste en responsabilizar a las escuelas por los logros educativos de sus estudiantes. Una institución clave en la arquitectura del SNAC es la Agencia de Calidad de la Educación, la cual está mandatada por ley a escoger una metodología de ordenación de escuelas que permitirá distinguir entre escuelas inefectivas y efectivas. Las primeras, luego de cuatro veces clasificadas como insuficientes, arriesgan su cierre, mientras que las segundas podrán conformar Asistencias Técnicas Educativas, de modo de transferir sus prácticas educativas exitosas al resto del sistema escolar. Para ello, la Ley N° 20.529 ha establecido una serie de lineamientos que deben ser considerados a la hora de proponer metodologías estadísticas de ordenación. En este sentido, dichas metodologías corresponden a interpretaciones posibles de la legislación y se plantea, por tanto, el problema de contar con criterios que permitan evaluar cuán coherentes son estas interpretaciones con lo que el legislador intentó plasmar.

Este trabajo presenta criterios que permiten evaluar si una metodología de ordenación de escuelas asegura una responsabilización justa de las mismas. Después de describir las diferentes etapas del desarrollo de la investigación en efectividad escolar, es posible enumerar dichos criterios básicos. Estos son aplicados no solo para evaluar parte de la propuesta metodológica hecha

1 Los autores desarrollan otras dimensiones de esta problemática en investigaciones del Proyecto FONDECYT N° 1110315 *Schools Effectiveness and Value Added Models: From Quantitative Analysis to Qualitative Outcomes*, y en el Proyecto ANILLO SOC 1107 *Statistics for Public Policy in Education.*

por la Agencia, sino también para establecer un modelamiento general que satisface tanto los requerimientos de la legislación, como el aseguramiento de una responsabilización justa de las escuelas. Finalmente, se discute el papel que podría tener un enfoque de responsabilización justa de efectividad escolar cuando se enfatiza la *accountability* interna por sobre la presión externa.

Ils ont vu venir la plus grande catastrophe mondiales et ils se sont tus
Sartre (UNESCO, 1946)

Antecedentes

Las reformas educativas que Chile implementó durante las últimas dos décadas siguieron principios tales como la focalización del apoyo escolar, la implementación de programas de mejoramiento, y la creación de mejores condiciones materiales, curriculares y docentes (Cox, 2012). Estas reformas se implementaron en un contexto de fomento a la privatización educacional mediante incentivos a la participación de proveedores privados (desregulación, limitadísimas barreras de entrada y doble financiamiento, subvención regular y cobro a las familias) cuyos resultados en términos de efectividad escolar han sido modestos tras casi más de veinte años de competencia abierta entre el sector subvencionado y municipal (Drago & Paredes, 2011; Carrasco & San Martín, 2012). Al considerar los resultados (no corregidos) en las pruebas estandarizadas SIMCE, se concluyó que estas políticas no lograron impactar mayormente en las pronunciadas brechas de resultados entre distintos grupos sociales, además de no acercar a Chile a los resultados que alcanzan los países de mayor desarrollo. Dicho marco de reformas, especialmente aquel donde el Estado tuvo mayor protagonismo, fue criticado por su incapacidad de movilizar a los actores educacionales hacia el logro de mayores resultados educacionales puesto que –se aseveraba– las escuelas chilenas operaban en un ambiente donde no enfrentan consecuencias claras por el desempeño de sus estudiantes. La alternativa planteada buscaba introducir la idea de que la identificación más nítida de logros de aprendizajes, la presión por obtenerlos, y la fijación de consecuencias a su incumplimiento, constituirían un tipo de reforma educativa de mayor eficacia en términos de calidad educacional (Beyer *et al.* 2001; Fontaine & Eyzaguirre, 2001; Eyzaguirre & Le Foulon, 2001; Eyzaguirre, 2004).

El Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación, recogiendo el diagnóstico anterior, creó un sistema de rendición de cuentas que en particular se ha plasmado en la Agencia de la Calidad de la Educación. Según se ha argumentado, esta institucionalidad permitirá o asegurará una dinamización del sistema escolar y ganancias en calidad educativa (Brunner, 2007; Espí-

nola & Claro, 2010). El mecanismo central de la Agencia para promover su lógica de acción es la Ordenación de Escuelas, cuyo insumo esencial son los resultados académicos que recoge el SIMCE, así como otros indicadores de calidad educativa.

1. La metodología de ordenación en el contexto de la legislación

La metodología de ordenación de escuelas ha sido recientemente votada por el Consejo de la Agencia[2]; después de examinarla, el Consejo Nacional de Educación la reenvió con observaciones a la Agencia de Calidad: hasta la fecha[3], aún no ha habido una decisión final. El artículo 17 de la Ley N° 20.529 establece el rol de la Agencia tanto en el diseño como en la implementación de una metodología de ordenación, además de establecer el número de categorías en que las escuelas deberán ser clasificadas. Adicionalmente, la Ley en su artículo 17, establece una serie de otras consideraciones gravitantes para la discusión del presente artículo y propuesta de política pública:

En primer lugar, "la Agencia ordenará, mediante resolución fundada, a todos los establecimientos educacionales reconocidos por el Estado, de acuerdo a los **resultados de aprendizaje** de los alumnos, en función del grado de cumplimiento de los estándares de aprendizaje referidos a los objetivos generales señalados en la ley y sus respectivas bases curriculares y al grado de cumplimiento de los **otros indicadores de calidad educativa** propuestos por el Ministerio de Educación y aprobados por el Consejo Nacional de Educación".

Para llevar a cabo esta ordenación, "la Agencia deberá considerar los resultados de aprendizaje de todas las áreas evaluadas censalmente en las mediciones nacionales, la distribución de los resultados de los alumnos en relación con los estándares de aprendizaje y el grado de cumplimiento de los otros indicadores de calidad educativa. También deberá considerar las características de los alumnos del establecimiento educacional, incluida, entre otras, su vulnerabilidad, y, cuando proceda, **indicadores de progreso o de valor agregado**. Con todo, gradualmente, la ordenación de los establecimientos propenderá a ser realizada de manera independiente de las características

2 En acta pública del 8 de abril de 2013, los consejeros de la Agencia de Calidad de la Educación votaron en favor de una metodología de ordenación de escuelas propuesta a la misma Agencia por el equipo de estándares dirigido por Bárbara Eyzaguirre, grupo dependiente de la Unidad de Currículum y Evaluación del Ministerio de Educación, dirigida por Loreto Fontaine. Según consta en acta pública, dicha metodología fue aprobada por 3 votos a favor y 2 en contra. Los consejeros Luz María Budge, Trinidad Montes y Miguel Nussbaum votaron a favor, mientras que los consejeros Paulina Araneda y Gonzalo Muñoz votaron en contra. Es interesante mencionar que esta deliberación no estuvo centrada en los aspectos conceptuales de la metodología de ordenación (aspecto que, como veremos, es el único que puede asegurar coherencia con la legislación), sino en los secundarios que dicen relación con la estimación estadística de los modelos: OLS versus HLM.

3 16 de Octubre de 2013. Si posterior a esta fecha, momento de cierre de esta publicación, se difundiera la metodología final de ordenación, entonces las proposiciones de este documento constituyen un insumo esencial para evaluar y analizar las ventajas y límites de la ordenación de escuelas aprobada.

socioeconómicas de los alumnos y alumnas, en la medida que el sistema corrija las diferencias atribuibles a dichas características en su desempeño (…). La Agencia determinará la metodología de ordenación, previo informe del Consejo Nacional de Educación, la que deberá ser aprobada por decreto supremo del Ministerio de Educación. Esta metodología podrá considerar resguardos que aseguren que las modificaciones de categoría no ocurran por un cambio en la **composición del alumnado** y se actualizará en un plazo no inferior a cuatro y que no exceda de ocho años".

La pregunta que tanto la Agencia como cualquier ciudadano responsable debe plantearse remite a la relación que se establece entre el texto de la legislación y la propuesta metodológica estadística de ordenación de escuelas[4]. Y según se ve destacado (resaltados en negrilla por los autores), hay al menos tres elementos establecidos por el legislador que tienen primerísima importancia a la hora de interpretar su voluntad soberana: (i) se destaca la multidimensionalidad de los resultados educacionales, lo que indica un camino a la hora de caracterizar el logro educacional de los estudiantes (*outputs*); (ii) se insinúa tener en cuenta la investigación en efectividad escolar, la cual tiene como objetivo definir la efectividad de un establecimiento escolar; y (iii) se sugiere que hay factores explicativos no educacionales afectando los resultados escolares que debiesen contemplarse.

Identificados los elementos anteriores, que son base del desarrollo que se hará enseguida, este trabajo quiere contribuir con criterios que permitan evaluar la relación entre la Ley y su traducción. Dos condiciones guían nuestra discusión:

- La Ley Nº 20.529 sobre ordenación de escuelas es una mandato marco (Poder Legislativo) que debe ser interpretado para fines de su implementación por parte de la Agencia de la Calidad de la Educación (Poder Ejecutivo). La metodología que propone la Agencia, cualquiera sea ella, corresponde a una interpretación de la Ley, acordada, discutida y validada. No obstante lo anterior, para fines de mejoramiento continuo, dicha interpretación debe ser evaluada y eventualmente perfeccionada en el tiempo.
- La interpretación y la lógica de construcción de metodologías de ordenación de escuelas requiere permanecer en un ámbito estadístico. Ahora bien, como se argumentará, una discusión estadística que posee un doble nivel, en primer lugar, uno relativo a una conceptualización sobre el fenómeno social o educacional y, en segundo lugar, una formalización operacional que materialice dicha definición.

4 En una sociedad como la nuestra, caracterizada por una producción y uso intensivo de información estadística, es necesario que el Estado asegure una alfabetización estadística, así como antaño aseguró la alfabetización en relación a saber leer y escribir. La alfabetización estadística, tema de relevancia en países desarrollados, ha sido discutida y diseñada en colaboración entre académicos estadísticos, profesores de escuelas primarias y secundarias, y hacedores de políticas públicas; ver, entre otros, Moriguti *et al.* (1992), Wallman (1993) y Utts (2003).

2. El lugar de la ordenación de escuelas en un sistema de *high-stakes testing* como el adoptado por Chile

Un antecedente que debe ser considerado a la hora de evaluar la coherencia entre las posibles metodologías de ordenación de escuelas y la legislación vigente, es el rol que tiene dicha ordenación dentro del espectro de políticas educativas contemporáneas recientes. Está en la naturaleza de cada sistema educacional fijar políticas y mecanismos para asegurar calidad, monitorear el currículo y diseñar sistemas de rendición de cuentas en los diferentes niveles del sistema escolar. Al observar la experiencia comparada, existen variantes donde quizá los ejemplos más emblemáticos y opuestos son Finlandia y Estados Unidos. Dos elementos distintivos permiten apreciar los términos regulatorios de los sistemas escolares: el uso de sistemas de medición estandarizada de aprendizajes (masividad, frecuencia, subsectores, edad de medición, consecuencias asociadas), así como el papel que cumplen, y las atribuciones que poseen, las agencias educacionales del estado (inspección, intervención, sanción, apoyo)[5]. En específico, un esquema de reforma escolar implementada desde principios de los noventa, son reformas basadas en *accountability* (responsabilización o rendición de cuentas) que se sirven de las mediciones estandarizadas de aprendizajes para identificar dónde la agencia estatal debe orientar sus medidas y acciones. Un criterio elemental para clasificar dichas reformas es el grado de consecuencias que se fijan y recaen sobre los actores del sistema escolar que incumplen los estándares establecidos por la autoridad pública. Por ejemplo, en Estados Unidos, el estado de Texas estableció que el incumplimiento de estándares afectaría la aprobación y graduación de los estudiantes. Un esquema como el anterior, por tanto, daría cuenta de un sistema de altas consecuencias (*high-stakes testing*) en este caso para los estudiantes en particular.

Chile, mediante el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación, y en particular de la Agencia de la Calidad, ha adoptado una política de altas consecuencias para sus establecimientos escolares al conectar la posición que las escuelas obtengan en la ordenación, con su potencial cierre. La amenaza de cierre es inédita para el sistema escolar chileno, al menos en la actual modalidad donde el Estado extenderá su campo de atribuciones regulativas[6]. Ello, pues cabe notar que con la implementación del subsidio a la demanda

5 Finlandia con un robusto sistema de educación pública, no usa *accountability* externa a gran escala de altas consecuencias para sus actores, sino rendición de cuentas *ex-ante* de aseguramiento del nivel de profesionalización docente al ingresar a las carreras de pedagogía, así como regulaciones, barreras de entrada y estándares a las instituciones formadoras de profesores. Dado lo anterior, Finlandia no usa test censales de aprendizaje y da amplia libertad a sus docentes para tomar decisiones curriculares. Por su lado, en el otro extremo, Estados Unidos, en el contexto de la iniciativa *No Child Left Behind*, exhibe un patrón inverso: test censales, de altas consecuencias para todos los actores educacionales y fuerte prescriptibilidad del trabajo docente. En este caso por tanto, el mecanismo de rendición de cuentas es *ex-post* pues sanciona al que incumple o no produce el estándar fijado.

6 Una notable excepción es la Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP) donde también se estableció el cierre de escuelas asociado a resultados de aprendizaje. Sin embargo, hay notorias

NOTA 6 continúa en página siguiente ➡

en el año 1981, las escuelas comenzaron a enfrentar la amenaza de un potencial cierre, dado que mediante dicho subsidio, su financiamiento comenzó a depender de su éxito competitivo relativo a las preferencias de los padres en la elección de escuelas[7]. Sin embargo, mientras en un esquema de *vouchers* el cierre es confiando a la operación espontánea y la autorregulación de los mercados, en el actual esquema el cierre por el contrario es una atribución institucionalizada y dirigida por el Estado, que introduciendo mayores dosis de control, quita autonomía al sistema escolar y devuelve el control al centro del sistema. Es el paso de un sistema de *accountability* ejercido por parte de las familias, a otro en manos de un Estado que controla a la distancia.

Paralelamente, algunos sectores también han subrayado la importancia de la clasificación para robustecer los sistemas de información en un régimen de libre elección de escuelas. Se ha sostenido que la modalidad de competencia ha tenido un funcionamiento sub óptimo, en parte, debido a la falta de información con la que cuentan las familias para elegir (Gallego & Sapelli, 2007). En un cuadro como el anterior, la clasificación y su divulgación pública vendrá a corregir las asimetrías informativas existentes al hacer transparente la calidad de las escuelas. Sin embargo, en contraposición a ese argumento, hay creciente evidencia señalando que la estructura de preferencias de las familias al momento de elegir, está compuesta por una multiplicidad de aspectos extra cognitivos, generalmente no jerarquizables, donde los indicadores de calidad académica constituyen solo una entre muchas otras fuentes a la base de la elección de escuela (Elacqua *et al.* 2006; Flores & Carrasco, 2013).

Dado que las altas consecuencias que enfrentarán las escuelas estarán determinadas por su ordenación o posición[8], desde un punto de vista ético,

diferencias entre ambas políticas. Primero, el eventual cierre de las escuelas SEP sucedería luego que un Plan de Mejora de alrededor de cuatro años, diseñado por las mismas escuelas y para el cual se proveen cuantiosos recursos, se incumple especialmente respecto de las metas de aprendizaje que la misma escuela se fijó. Es decir, prevalece un fuerte apoyo y autonomía en lugar de la mera sanción al incumplimiento de estándares. Segundo, la Ley SEP, en la práctica, al eliminar la subvención pareja y aumentar el gasto público en grupos de menores ingresos cuyo costo de educar es mayor, ha devenido en una medida permanente de aumento del financiamiento público en educación, y no en una política de rendición de cuentas de altas consecuencias cuyo financiamiento es condicionado. En ese marco, es altamente improbable que el cierre de escuelas en este caso se materialice pues afectaría el avance progresivo en financiamiento público que la Ley SEP ha propiciado. Por último, la Ley SEP en su origen estableció metas de aprendizaje SIMCE desajustadas (no corregidas) como indicador de la ejecución de los Planes de Mejora. Nuestro conocimiento en el país sobre el modo de capturar la efectividad y progreso de una escuela ha evolucionado notoriamente. Sería conceptual y metodológicamente erróneo, a la vez que socialmente inequitativo, cerrar escuelas SEP por incumplimiento de metas SIMCE desajustadas.

7 El cierre de escuelas municipales (no su matrícula, cuyo descenso ha sido significativo) en el período 1990-2007, para básica y media, puede verse en el descenso de escuelas municipales que pasó de 6.000 escuelas en 1990 a 5.572 en 2007; en el caso de los particulares subvencionados, aumentaron en el mismo período de 2.425 a 3.343 escuelas; detalles en Marcel & Raczynski (2009).

8 No solo se trata del cierre de las escuelas clasificadas como insuficientes, sino también del hecho de que las escuelas clasificadas como autónomas puedan formar ATEs (Asistencias Técnicas Educativas) destinadas a transferir al sistema educacional sus prácticas eficaces.

es necesario que el Estado le asegure a los actores del sistema educacional que la metodología de ordenación estará asociada a una responsabilización justa (San Martín & Carrasco, 2012; Muñoz-Chereau, 2013). Es decir, que permita catalogar a las escuelas estrictamente respecto a todo lo cual ellas son responsables, considerando el conjunto de aspectos no educacionales que también explican los resultados educacionales (Koretz, 2008; Creemers *et al.* 2010; Sammons, 2012; Chapman *et al.* 2012). Por otro lado, como un asunto crítico en esquemas de rendición de cuentas, el conjunto de actores del sistema escolar requieren de un marco conceptual que les permita discernir el mérito que poseen las proposiciones oficiales de clasificación.

3. ¿En qué sentido la ordenación de escuelas debe estar asociada a una responsabilización justa?

La Ley N° 20.529 fija un marco sobre el cual debe construirse cualquier metodología estadística de ordenación de escuelas. Este marco está dado por una serie de *outputs* individuales (a nivel de estudiantes), que van desde las diferentes pruebas estandarizadas y niveles de logro que se les puedan asociar, hasta un conjunto de indicadores de calidad educacional (fijados por el Consejo Nacional de Educación). Las pruebas estandarizadas a las que se hace referencia, junto a los posibles niveles de desempeño, corresponden a las pruebas SIMCE en los subsectores de Lenguaje, Matemáticas, Ciencias (cuando corresponda) y otros. Los indicadores de calidad educacional, aprobados por el Consejo Nacional de Educación[9], son los siguientes: autoestima académica y motivación escolar; clima de convivencia escolar; participación y formación ciudadana; hábitos de vida saludable; asistencia escolar; retención escolar; equidad de género; y titulación técnico profesional. Así, la Ley N° 20.529, que incluye tanto los estándares de aprendizaje como la propuesta de otros indicadores de calidad de la educación, caracteriza la complejidad del fenómeno educativo por medio de un *output* individual que es multidimensional.

Ahora bien, la legislación busca responsabilizar a la escuela por estos logros educacionales. Por lo tanto, la pregunta que es necesario hacer es la siguiente: del *output* multidimensional, ¿qué es dado atribuirle a la escuela? Esta pregunta está motivada por el texto mismo de la legislación, que no solo invita a corregir los *output*s multidimensionales por características individuales de los estudiantes (ejemplificada con el índice de vulnerabilidad), sino que también invita a considerar indicadores de progreso o valor agregado. De este modo, la legislación proporciona indicaciones explícitas que remiten claramente al campo de investigación en efectividad escolar, dejando abiertas las posibles especificaciones estadísticas que se puedan construir. La pre-

9 Ver el Acuerdo N° 31/2013 del Consejo Nacional de Educación, que resume la sesión ordinaria del 12 de junio de 2013. En ella aparecen listados los otros indicadores de calidad de la educación, que hemos mencionado en el texto principal. Esta documentación es públicamente accesible vía http://www.cned.cl/public/Secciones/SeccionEducacionEscolar/acuerdos/Acuerdo_031_2013.pdf.

sencia de tales orientaciones, en metodologías específicas de ordenación, es parte de los criterios generales para evaluar su alcance.

Así, decimos que una metodología de ordenación de escuelas responsabiliza de manera justa a dichas escuelas cuando permite atribuir a la escuela solo aquello de lo cual es responsable, y no por lo que depende de factores exógenos a la escuela. Es importante enfatizar que el texto de la legislación puede admitir diversas interpretaciones metodológicas. Sin embargo, cada una de ellas será pertinente una vez que asegure una responsabilización justa de las escuelas. Lo anterior exige la definición de un marco conceptual que permita evaluar si dicho criterio se satisface o no. La definición de dicho marco conceptual es parte de la propuesta incluida en este trabajo.

Propuesta

1. ¿Qué significa modelar un fenómeno educacional?

Para definir un marco conceptual que permita evaluar el mérito de una metodología de ordenación de escuelas, es necesario insistir en que se trata de una metodología estadística y, por lo tanto, la discusión debe circunscribirse y desarrollarse en términos estadísticos. Pero por otro lado, es también necesario precisar qué elementos estadísticos deben considerarse para la definición de este marco conceptual, lo que significa que no todos los elementos estadísticos de una propuesta son esenciales en este nivel conceptual.

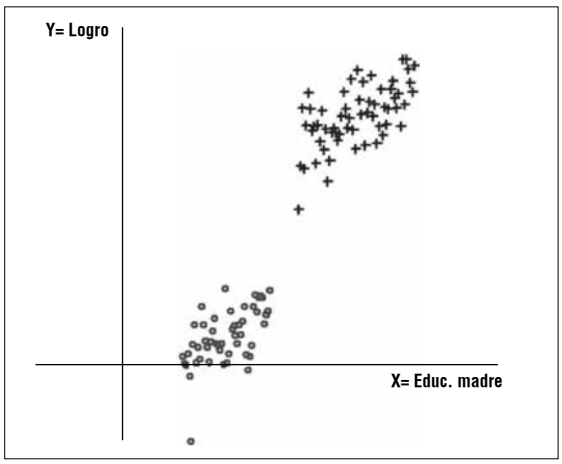
A fin de precisar estos elementos, es importante recordar que todo modelamiento estadístico está compuesto de dos niveles. El primer nivel, que llamamos modelamiento estructural, corresponde a lo que la literatura econométrica y psicométrica clásica llamó las hipótesis mantenidas (Koopmans, 1949; Koopmans & Reiersol, 1950), y que puede concebirse como la estructura básica del modelo, que esencialmente define relaciones de dependencia entre las variables que caracterizan el fenómeno bajo estudio. El segundo nivel, consiste en especificar parametrizaciones determinadas de la estructura definida en el primer nivel, por lo que lo llamaremos parametrización del modelo estructural. La consecuencia inmediata de esta distinción es que el modelamiento estructural no es falseable empíricamente (por medio, por ejemplo, de tests de hipótesis), sino solo justificable o debatible en términos sustantivos o conceptuales. Es en este nivel donde debe evaluarse la pertinencia conceptual de un modelo estadístico con respecto al fenómeno bajo estudio.

2. ¿Cómo asegurar una responsabilización justa de las escuelas? El desarrollo conceptual de la investigación en efectividad escolar

La evolución que ha tenido la investigación en efectividad escolar en los últimos 30 años puede describirse enfatizando los aspectos estructurales de acuerdo a la distinción introducida en el párrafo anterior. Para ello, denote-

mos por Y_{ij} el logro educacional del estudiante i que pertenece a la escuela j en alguna prueba o medición estandarizada que tiene sentido educacional, como los resultados obtenidos en el SIMCE de matemáticas o lenguaje. De manera similar, denotaremos por X_{ij} un conjunto de factores explicativos (o covariables) del logro educacional, como por ejemplo el nivel educacional de la madre o el puntaje obtenido en una prueba estandarizada aplicada uno o dos años antes. A fin de ilustrar las consideraciones conceptuales que serán desarrolladas a continuación, consideraremos además una representación gráfica (Figura 1) de los logros de los estudiantes que pertenecen a dos escuelas diferentes (una representada por los círculos, y otra representada por cruces), además de un factor individual correspondiente (en este caso, el nivel educacional de la madre).

FIGURA 1. **Logro y educación de la madre para dos escuelas hipotéticas**



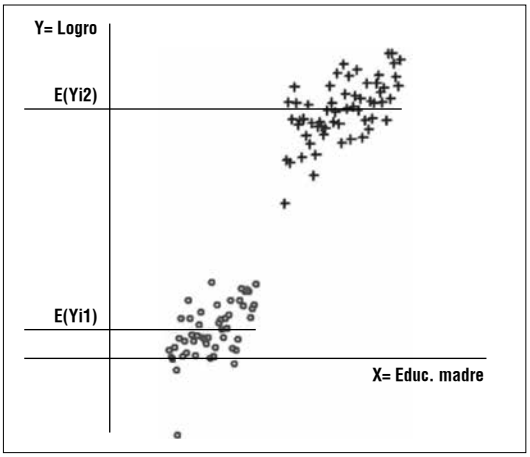
Fuente: elaboración propia.

Etapa 1: Logro de estándares educacionales

Usando los logros individuales Y_{ij}'s, se puede definir una medida resumen a nivel de escuela, típicamente el promedio a nivel de escuela. Este logro promedio ha sido utilizado para comparar escuelas entre sí, como lo fueron las *League Tables* en U.K. (Goldstein & Spiegelhater, 1996; Goldstein *et al.* 2000, 2008), o la iniciativa de los semáforos que emprendió el Ministerio de Educación en el año 2010. Es importante mencionar que la autoridad educativa ha definido estándares de aprendizaje en función de estos logros individuales (como por ejemplo los niveles de logro del SIMCE), y que se espera que los estudiantes alcancen ciertos niveles mínimos que representan determinadas porciones del currículum oficial. Esto representa un *output* relevante del sistema escolar, ante lo cual cabe preguntarse cuánto de ello ha sido producido por la escuela.

En términos de modelamiento estructural, el promedio a nivel de escuela de los logros individuales corresponde al puntaje esperado de dichos logros, lo que formalmente se escribe como $E(Y_{ij})$. La Figura 2 ilustra gráficamente la diferencia entre dos escuelas usando los puntajes esperados $E(Y_{i1})$ y $E(Y_{i2})$, y representados por medio de rectas paralelas al eje X. Este hecho geométrico significa precisamente que dichos puntajes esperados no toman en cuenta ni la variabilidad del factor explicativo, ni la información proporcionada por dicho factor.

FIGURA 2. **Efectividad de acuerdo a la Etapa 1**



Fuente: elaboración propia.

Es importante mencionar que este enfoque no explicita otras hipótesis estructurales que permitan representar el rol de la escuela sobre los *outputs* no solo a nivel de cada estudiante, sino también a nivel intra escuela.

Etapa 2: Logros corregidos

En poco tiempo, la limitación del enfoque anterior fue advertida; rápidamente se llegó al convencimiento de que los logros individuales estaban afectados por características individuales de orden socioeconómico y de capital cultural; ver Gray *et al.* (1996a, 1996b), Stoll & Myers (1998) y Moortimore & Whitty (2000). Dado que este tipo de información estaba disponible de forma confiable y estandarizada, se desarrolló la idea de producir logros corregidos. En términos de modelamiento estructural, esto significó descomponer el logro individual Y_{ij} en dos componentes no correlacionados entre sí[10], a saber:

10 Para describir la estructura básica de estos componentes, es necesario recurrir a un lenguaje pertinente de modelamiento estructural, el cual está basado en la esperanza condicional. La idea básica de esta herramienta está explicada en el Anexo.

$$Y_{ij} = E(Y_{ij} \mid X_{ij}) + \{Y_{ij} - E(Y_{ij} \mid X_{ij})\}.$$

La primera componente corresponde a todo lo que las características individuales capturadas por las covariables pueden explicar del logro educacional, mientras que la segunda componente corresponde a la parte no explicada de dicho logro. La primera componente se llama regresión de Y_{ij} sobre X_{ij}, mientras que la segunda se llama residuo y corresponde a un puntaje individual corregido. Para comparar las escuelas entre sí, este enfoque sugiere hacerlo usando los residuos promedios a nivel de escuela; ver, por ejemplo, OECD (2008).

Es importante recalcar que la relación funcional entre los factores explicativos y la esperanza condicional $E(Y_{ij} \mid X_{ij})$ puede ser de variada naturaleza. Por ejemplo, se podría suponer que dicha relación es lineal, o que corresponde a una función específica; o incluso que dicha relación es una función cualquiera desconocida que puede ser estimada de los datos. Sin embargo, la idea básica de residuo es independiente del tipo de relación funcional por la que se opte. Otro aspecto relevante de este enfoque lo constituyen los supuestos de relaciones de dependencia entre los logros individuales. Diversas especificaciones son posibles, como las dos siguientes:

a. Condicionalmente a los factores explicativos, todos los logros individuales son mutuamente independientes entre sí. En términos conceptuales, esto significa que, después de controlar por los factores explicativos, los logros educacionales son permutables de escuela en escuela: el residuo o puntaje corregido de un estudiante no depende de la escuela a la que pertenece[11]. Bajo este supuesto, los residuos son no-correlacionados entre sí, lo que significa que después de controlar por las covariables X_{ij}'s, no queda nada por explicar de los logros individuales. Esto requiere haber encontrado un conjunto de factores exhaustivos en el sentido que, una vez que se controla por ellos, no queda más por explicar de los logros individuales.
b. Condicionalmente a los factores explicativos, todos los logros individuales son mutuamente dependientes entre sí. En términos conceptuales, esto significa no solo que logros de estudiantes de una misma escuela están correlacionados entre sí, sino también que los logros de estudiantes pertenecientes a escuelas distintas están correlacionados entre sí[12]. La primera condición puede considerarse como una formalización estadística de lo que significa que un conjunto de estudiantes pertenezca a una misma escuela. La segunda condición significa que hay ciertas colaboraciones transversales entre las escuelas que inducen relaciones de dependencia entre los logros individuales. Ciertamente este tipo de posibilidades deben evaluarse sustantivamente. Sin embargo, esta hipótesis implica que después de controlar por

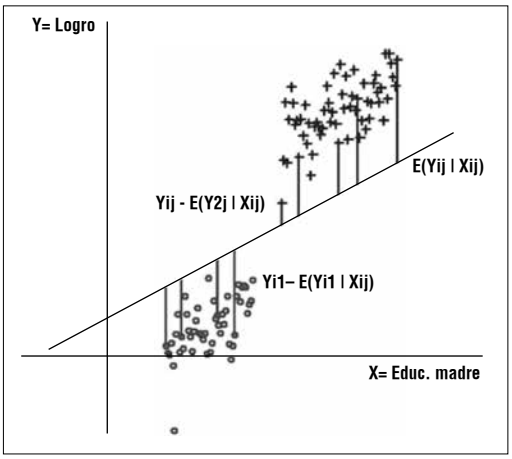
11 Hemos dicho que un modelo estadístico se compone de dos niveles. En relación al segundo nivel, es relevante mencionar que, bajo los supuestos estructurales de linealidad y de independencia mutua de los logros individuales, la metodología de estimación *ad hoc* es el método de OLS.

12 En términos de estimación estadística, esta segunda especificación debe utilizar el método de GLS.

las covariables, resta aún información común entre los residuos o puntajes corregidos, aunque no es posible determinar qué factor(es) induce(n) esta correlación.

En la Figura 3 se ilustra este enfoque, asumiendo que la regresión $E(Y_{ij} \mid X_{ij})$ es lineal en la covariable. Se ilustran algunos residuos, que corresponde a las distancias entre logros individuales (puntos circulares o cruces) y la recta de regresión $E(Y_{ij} \mid X_{ij})$. Esta representación gráfica permite apreciar el impacto que tiene la variabilidad intra escuela de los logros sobre el residuo promedio: cuanto mayor (resp. menor) es la variabilidad intra escuela, dicho residuo promedio no es una buena medida (resp. es una buena medida) resumen de los residuos individuales.

FIGURA 3. **Efectividad de acuerdo a la Etapa 2**



Fuente: elaboración propia.

Este enfoque fue complementado por la incorporación de factores explicativos a nivel de escuela. El objetivo era poder identificar características observables a nivel de escuela imputables a los actores de la escuela, de modo que pudiesen ser generalizables y replicables al resto del sistema escolar; ver Sammons *et al.* (1995). Por otro lado, se esperaba que estos factores adicionales permitiesen obtener residuos empíricamente no correlacionados. Ejemplos de estos factores son liderazgo, clima escolar, foco en aprendizaje y enseñanza, involucramiento de los padres, altas expectativas de aprendizaje de los estudiantes, entre otras.

Sin embargo, a nivel conceptual, estos factores no daban cuenta de escuelas inefectivas debido a que dichos factores no tienen una propiedad antitética: su ausencia no da cuenta de la inefectividad de una escuela. Por otro

lado, se constató un problema de validez de constructo: dichos constructos no daban cuenta de la práctica que se intentaba medir. Finalmente, se constató un problema de simultaneidad: ¿son los *outcomes* explicados por dichos factores a nivel de escuela, como el liderazgo efectivo, o son los primeros los que explican los segundos?; para detalles, ver Slee *et al.* (1998), Thrupp (1995, 1999), Luyten *et al.* (2005) y Lauder *et al.* (2010).

Etapa 3: la escuela como *input*

Esta evolución mostró que es prematuro identificar factores observables a nivel de escuela que, afectando los *outcomes*, permitan distinguir entre escuelas efectivas e inefectivas. Esto desembocó en el hecho de concebir el efecto escuela como un no-observable, definido por la siguiente condición:

> Condicionalmente a las covariables y al efecto escuela, los *outcomes* de los estudiantes que pertenecen a una misma escuela son mutuamente independientes.

Esta hipótesis estructural tiene un impacto sobre las observaciones[13], a saber, que controlando por las covariables, los *outcomes* de los estudiantes pertenecientes a una misma escuela están correlacionados entre sí. Dicho de otra manera, aquello que explica las relaciones intra escuela entre los *outcomes*, y que no es explicado por las covariables, es precisamente la pertenencia común a una escuela.

Si denotamos por u_j el efecto escuela, entonces los *outcomes* se descomponen de la siguiente manera:

$$Y_{ij}=E(Y_{ij}\,|\,X_{ij})+\{E(Y_{ij}\,|\,X_{ij},u_j)-E(Y_{ij}\,|\,X_{ij})\}+\{Y_{ij}-E(Y_{ij}\,|\,X_{ij},u_j)\}.$$

El significado de cada una de estas componentes, no correlacionadas entre sí por construcción es el siguiente:

a. La primera componente corresponde a todo aquello que las covariables pueden explicar del logro educativo.
b. La segunda componente corresponde a todo aquello del logro educacional que, después de descontar lo que se puede explicar con las covariables, se explica por el efecto escuela.
c. La tercera componente corresponde a todo aquello del logro educativo que no se puede explicar ni por las covariables, ni por el efecto escuela. Estos son los residuos idiosincráticos que por la definición estructural del efecto escuela no están correlacionados entre sí[14].

13 Esta hipótesis estructural, conocida como el Axioma de Independencia Local (Lazarsfeld, 1950) o Axioma de la Causa Común (Hofer-Szabó et al. 2013), caracteriza el modelo condicional que genera los observables, condicionalmente a los no-observables. El proceso aleatorio que genera los datos se obtiene después de integrar con respecto a la variable no-observable.

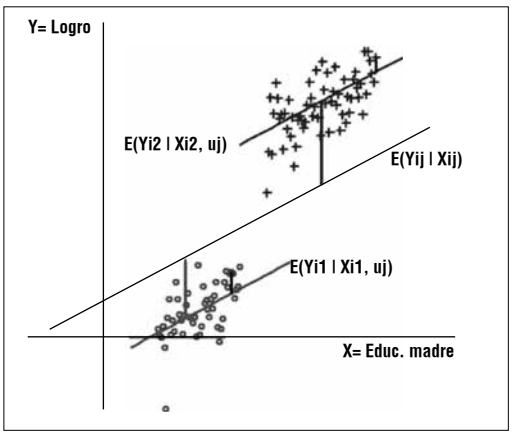
14 En una segunda etapa de modelamiento estadístico, la esperanza condicional $E(Y_{ij}\,|\,X_{ij},u_j)$ puede especificarse por medio de un modelo lineal jerárquico (Goldstein, 2001, 2008) o *one-way error component regression model* (Baltagi, 2008). El método de estimación pertinente es el

NOTA 14 continúa en página siguiente ➡

Esta descomposición permite identificar en términos conceptuales aquello que se le puede imputar a la escuela como contribución al *output* (segunda componente de la descomposición anterior), y que es diferente tanto de la parte del *output* que es explicada por las covariables (primera componente de la descomposición anterior), como de aquella parte que no es explicada ni por las covariables, ni por el efecto escuela (tercera componente de la descomposición anterior, y que se llama error idiosincrático). De ahí entonces que sea natural definir la efectividad de una escuela como el promedio a nivel de escuela de las diferencias $E(Y_{ij}|\,X_{ij},u_j)-E(Y_{ij}|\,X_{ij})$; para detalles, ver Carrasco & San Martín (2012) y Manzi, San Martín & Van Bellegem (2013).

Ilustremos este enfoque usando la Figura 4. En esta figura, aparecen las regresiones $E(Y_{ij}\,|\,X_{ij},u_j)$ a nivel de escuela, las que a su vez son comparadas con la referencia absoluta definida por la regresión $E(Y_{ij}|X_{ij})$[15]. Para la escuela representada por los puntos, se ha insertado además un residuo idiosincrático, el cual es diferente de los residuos $Y_{ij}-E(Y_{ij}|X_{ij})$ usados en el segundo enfoque. Por tanto, la efectividad de una escuela corresponde a una comparación entre el promedio de dos esperanzas condicionales: la primera, corresponde a todo lo del *output* que es explicado tanto por las covariables, como por el efecto escuela; la segunda es todo aquello del *outcome* que solo es explicado por las covariables y que corresponde al *outcome* esperado en la referencia absoluta.

FIGURA 4. **Efectividad de acuerdo a la Etapa 3**



Fuente: elaboración propia.

llamado método GMM introducido por White (1980) y extendido a este tipo de modelos. Especificaciones más complejas pueden ser propuestas, como modelos semiparamétricos de fronteras de producción, o modelos semiparamétricos parcialmente lineales. Sin embargo, la interpretación conceptual de este enfoque se basa exclusivamente en la descomposición de los *outcomes*.

15 Decimos que $E(Y_{ij}\,|\,X_{ij})$ es una referencia absoluta porque, usando las propiedades de la esperanza condicional, dicha referencia corresponde a promediar las regresiones $E(Y_{ij}\,|\,X_{ij},u_j)$ con respecto a cualquier distribución de efectos escuela; esto es, $E(Y_{ij}|X_{ij})=E(E(Y_{ij}\,|X_{ij},u_j)|X_{ij})$.

Esta definición de efectividad escolar proporciona además un criterio para seleccionar las covariables que serán incluidas en el modelo estructural. En efecto, las covariables caracterizan la referencia absoluta con respecto a la cual todas las escuelas se comparan y, por lo tanto, es una decisión de política pública educativa caracterizar dicha referencia. Si se agregan más covariables, la referencia absoluta cambia. Dado que en este enfoque la comparación de efectividad de una escuela se realiza entre escuelas al mismo nivel de las covariables, entonces resulta relevante considerar aquellas covariables que representan prácticas de selectividad, así como la asignación no aleatoria de estudiantes en escuelas. De esta manera, se estará comparando la efectividad de las escuelas al mismo nivel de selectividad y de asignación no-aleatoria. Resulta relevante mencionar que la comparación de escuelas al mismo nivel de determinadas covariables, como por ejemplo el nivel socioeconómico y el tipo de dependencia, es el tipo de comparaciones que subyace a la Ley SEP, así como al Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño (SNED).

3. Las consecuencias de la opacidad de la escuela

Cuando se hace explícito el rol de la escuela en el nivel estructural del modelamiento, es posible entender por qué los enfoques subyacentes a las etapas 1 y 2 son limitados, no permitiendo una responsabilización justa de las escuelas.

Consideremos el enfoque subyacente a la primera etapa. Aquí la efectividad de las escuelas es aproximada a través del logro promedio. Pero el logro educacional de cada estudiante depende de determinados factores, así como del efecto escuela. Si se promedia sobre todos los posibles factores, así como sobre todos los posibles efectos escuelas, se obtiene aquel logro promedio[16], lo que muestra que dicho promedio no tiene en cuenta ninguna característica individual y/o contextual, ni a la escuela a la cual dichos estudiantes asisten. Por lo tanto, la información que dicho indicador resume no puede imputarse a una escuela específica.

Consideremos ahora el enfoque que subyace a la segunda etapa, en el que la efectividad de las escuelas es aproximada a través de un residuo promedio. De la descomposición fundamental del *output* se sigue a siguiente identidad:

$$Y_{ij} - E(Y_{ij} \mid X_{ij}) = \{E(Y_{ij} \mid X_{ij}, u_j) - E(Y_{ij} \mid X_{ij})\} + \{Y_{ij} - E(Y_{ij} \mid X_{ij}, u_j)\}.$$

Esta igualdad muestra que el residuo de la regresión $E(Y_{ij} \mid X_{ij})$ contiene y superpone dos componentes mutuamente no-correlacionadas: aquello que depende solo de la escuela, y aquello que es meramente idiosincrático y que, por tanto, está fuera del control de la escuela. Esto explica por qué el segundo enfoque no permite una responsabilización justa de las escuelas; para detalles complementarios, ver OECD (2008).

16 Es decir, $E(Y_{ij}) = E\{E(Y_{ij} \mid X_{ij}, u_j)\}$.

Por otro lado, el efecto escuela es el que explica la correlación entre los *outputs* de estudiantes pertenecientes a una misma escuela, y que a su vez no son explicadas por las covariables. Así, en lugar de asumir que existe un conjunto de covariables que aseguran residuos no correlacionados entre sí (como lo hacen los enfoques basados en la segunda etapa), se opta por caracterizar el impacto de la escuela sobre los *outputs*. Este impacto es precisamente la correlación observada entre los *outputs* de estudiantes pertenecientes a una misma escuela.

4. Limitaciones de la aproximación metodológica elegida por la Agencia de Calidad de la Educación

Según las actas de la Agencia de Calidad de la Educación[17], la interpretación que la Agencia ha hecho del texto legal es una metodología que en términos estructurales corresponde a la etapa 2 antes descrita. De ser así, las limitaciones estructurales de esta metodología son las siguientes:

a. Atribuye a la escuela aspectos que son meramente idiosincráticos y, por lo mismo, fuera del control de la escuela. Por tanto, esta metodología no asegura una responsabilización justa de las escuelas.
b. Se asume que los *outputs* son mutuamente independientes condicionalmente a las covariables[18], lo que implica que, después de controlar por las covariables, el desempeño de los estudiantes es el mismo cualquiera sea la escuela a la que pertenecen.
c. El supuesto anterior implica además que las covariables son exhaustivas en el sentido de asegurar que los residuos están mutuamente no-correlacionados. Aunque estas covariables no han sido al presente oficialmente comunicadas, será relevante examinar la evidencia estadística en relación al cumplimiento empírico de este supuesto.

Propuesta

1. Componentes de la propuesta de política educativa: metodología

1.1 Elementos básicos que toda metodología de ordenación debe contemplar

A la luz de la discusión conceptual anterior, así como de una primera evaluación de la interpretación metodológica de la legislación hecha por la Agencia, es posible enumerar los requerimientos básicos que toda metodología de ordenación debe contemplar. Estos son los siguientes:

17 Ver la nota al pie número 2.

18 Como se ha dicho anteriormente, este es un supuesto implícito a la utilización de la técnica estadística de estimación llamada OLS.

a. El *output* debe tener sentido educacional, es decir, uno que permita identificar aprendizajes o logros nítidos, no superpuestos. En efecto, toda la discusión de efectividad escolar desarrollada anteriormente tiene como fundamento un determinado *output*, con respecto al cual se definen la efectividad de una escuela, los residuos idiosincráticos, y los puntajes corregidos.
b. La efectividad de una escuela corresponde a uno de los *inputs* que producen dicho *output*. Este *input* no contiene información que caiga fuera del control de la escuela.
c. El efecto escuela como aquel que explica la correlación que hay entre los *outputs* de los estudiantes pertenecientes a una misma escuela, y que a su vez no es explicada por las covariables incluidas en el modelamiento. Es decir, al margen de sus atributos individuales, el efecto escuela induce lo que tienen en común los estudiantes por el hecho de pertenecer a una misma escuela.
d. Los factores explicativos o covariables deben ser seleccionados a la luz de la definición estructural de escuela efectiva. Estos factores constituyen la caracterización empírica de una referencia absoluta con respeto a la cual todas las escuelas se comparan. Esta referencia debe representar los aspectos idiosincráticos propios de cada sistema educacional. Como ha sido discutido anteriormente, en el caso chileno es necesario considerar la asignación no aleatoria de estudiantes en escuela, así como los procesos implícitos de selectividad. Una posible variable que permite controlar los procesos de selectividad corresponde a mediciones estandarizadas individuales realizadas en el pasado (Carrasco & San Martín, 2012)[19].

1.2 Estructura de una metodología de ordenación de escuelas

Ciertamente una metodología de ordenación se puede construir en base a los elementos anteriormente señalados. Sin embargo, la Ley 20.529 impone una restricción insalvable, a saber que el *output* educacional es multidimensional. Por lo tanto, la estructura básica de una metodología de ordenación debe contemplar un modelo estadístico multidimensional. Concretamente, pero siempre conceptualmente, este modelo contiene las siguientes componentes:

a. Variable dependiente: un *output* individual de dimensión 10, por ejemplo (dos SIMCE, más ocho indicadores de calidad educacional).
b. Covariables: aquellas que controlen asignación no aleatoria de estudiantes en escuelas, y las que controlen procesos implícitos de selectividad.
c. Efecto escuela: dada la complejidad del fenómeno educativo, este efecto debe ser multidimensional; así se capturan las diferentes contribuciones de la escuela sobre cada dimensión del *output* multidimensional, además de que estas diferentes contribuciones estén correlacionadas entre sí (lo que en términos sustantivos representa las dinámicas de la escuela en cada dimensión). Al menos dos posibles especificaciones deben ser consideradas: (i) un

19 Si el sistema educacional chileno permite movilidad de estudiantes de una escuela a otra, se hace necesario utilizar esta información en el modelamiento; de hecho, dicha información no es impedimento para proponer modelos que controlen por mediciones estandarizadas previas.

efecto escuela multidimensional, de la misma dimensión que el *outcome* individual y; (ii) un efecto escuela compuesto de dos efectos no-observables mutuamente independientes: el primero, un vector de dimensión igual a la dimensión del *outcome* individual, en el que cada coordenada representa la contribución de la escuela a cada dimensión del *outcome*; el segundo, una variable unidimensional no observable, que representa la contribución global de la escuela.

d. La segunda especificación tiene la ventaja de diferenciar niveles de efectividad de cada escuela: efectividad en relación a cada dimensión del *outcome*, y una efectividad global[20].

1.3 Factibilidad legal de la propuesta

Debe recalcarse que esta propuesta enfrenta una limitación material evidente: existe una metodología de ordenación aprobada por la Agencia que, en principio, entrará en funcionamiento, y cuya revisión, según indica la Ley, solo puede realizarse con posterioridad a los cuatro años de su aprobación por parte del Ministerio de Educación, y tramitada por la Contraloría General de la República. Otro escenario posible es que la entrada en vigencia de la ordenación de escuelas sea considerada como una marcha blanca no vinculante, con el propósito de perfeccionar la metodología de ordenación en el sentido de propender a una responsabilización justa de las escuelas. Y al mismo tiempo, reconsiderar el papel estratégico en la mejora de las escuelas que podrían tener las visitas evaluativas de la Agencia en términos de brindarles apoyo experto continuo y no solo limitarse a inspeccionarlas en tiempos reducidos, confinando dicha función de apoyo únicamente al MINEDUC o a organizaciones privadas de impredecible calidad (ATEs), tal cual la legislación existente contempla. En cualquier caso, esta propuesta podría constituir un insumo que contribuya al diagnóstico de la primera fase de funcionamiento de la ordenación de escuelas, así como el criterio básico que permitirá evaluar cuán apropiada es la metodología oficial como interpretación de la legislación[21]. Es por ello que la presente propuesta quiere ser un material de consulta para los actores del sistema escolar (sostenedores privados y públicos, directores, fundaciones) que permita entender el nivel de coherencia que plantea la metodología oficial con lo que la legislación establece o incluso con lo que el legislador intentó plasmar en ella.

20 Desde el punto de vista de estimación estadística, un modelo de partida sería el llamado *Seemingly Unrelated Regressions with Error Components*, tal y como fuera introducido por Zellner (1962). Ver además Avery (1977), Baltagi (1980) y Prucha (1984).

21 En el contexto de los proyectos de investigación que estos autores están desarrollando, se están implementando diversas especificaciones de esta propuesta. Una vez que sea pública la metodología de ordenación oficial, no solo será posible evaluarla en su mérito conceptual, sino que además será dado realizar comparaciones empíricas de ordenamientos.

2. Componentes de la propuesta de política educativa: ¿qué papel podría tener un enfoque de responsabilización justa de efectividad escolar?

Conviene subrayar que contar con un enfoque de responsabilización justa de efectividad escolar como el que recién se ha detallado no garantiza en sí mismo el aumento de la calidad del sistema escolar. La eficacia de su uso dependerá del enfoque global de reforma escolar –y su teoría de la acción– que cada sistema educativo emplee. Así las cosas, es una pregunta empírica el impacto que podría tener la descrita perspectiva de efectividad escolar en tanto herramienta para promover el cambio educacional. Mientras tanto, esta propuesta plantea que su apropiado y recomendable uso podría tener mayor eficacia en sistemas escolares que confían en mecanismos de *accountability* interna y apoyo sofisticado a la mejora escolar[22].

En cambio, puede darse el caso que, en sistemas escolares que confían en la presión por resultados, usando fuertes consecuencias para los actores educacionales que incumplen, y por ese solo hecho, este enfoque de efectividad escolar encuentre serias limitaciones para apoyar la mejora escolar: una metodología de responsabilización justa, entonces, es condición necesaria pero no suficiente, y su eficacia es subsidiaria de un diseño mayor del sistema escolar.

2.1 El impacto de las reformas *high-stake testing*

Las políticas de rendición de cuentas de altas consecuencias han sido internacionalmente objeto de extensiva investigación, evaluación y debate. Hay al menos dos ramas de indagación sobre el impacto de estas políticas: en primer lugar, sus efectos sobre resultados educacionales, y en segundo lugar, su impacto en las prácticas pedagógicas, currículum y equidad. En términos generales, la investigación no es auspiciosa y tiende a indicar que los mecanismos de presión producen más efectos colaterales e indeseados que ventajas. No es nuestro propósito sugerir que el destino del Sistema de Aseguramiento de la Calidad chileno está destinado a correr igual suerte y alcanzar logros modestos o, lo que sería peor, producir impactos negativos sobre nuestro sistema escolar. Sin embargo, la experiencia retrospectiva de países que han puesto en marcha políticas similares ilumina consecuencias probables para el país y aconseja prudencia y celo en los modos de implementar la institucionalidad educacional vigente (Carrasco, 2013).

En relación a los efectos sobre prácticas pedagógicas y currículum, la literatura es extensiva y apunta a sostener que la intensificación de las medi-

22 Un caso emblemático y reciente es Polonia (http://ewd.edu.pl/educational-value-added-in-poland/), donde el sistema de medición estandarizado, sobre los que se calcula la efectividad escolar (usando modelos pertenecientes a la etapa 3 antes descrita), están orientados para fines de mejora escolar y pedagógica, no para divulgación pública ni asociado a consecuencias.

ciones estandarizadas censales con altas consecuencias produce una reorganización del trabajo docente y una jibarización del currículum en países como Estados Unidos y Reino Unido. Por ejemplo, Au (2007) desarrolló un análisis de meta síntesis de 49 estudios cualitativos desarrollados en Estados Unidos durante la década del 2000 sobre los efectos de las medidas de *high-stakes testing*, encontrando que el conjunto de estudios convergen en que los contenidos curriculares son restringidos a los subsectores medidos por las pruebas estandarizadas; asimismo las áreas de conocimiento de los subsectores examinados son fragmentados y reducidos a las piezas de contenidos o habilidades únicamente testeadas, excluyendo las restantes no medidas por las pruebas. Por último, la tercera conclusión común en los 49 estudios es que las pedagogías predominantes descartan metodologías grupales, dialógicas o interactivas con y entre los estudiantes, predominando en su lugar aquellas centradas en la colonización de la lección por parte del docente como modo adaptativo a las presiones de carácter vinculante ejercidas sobre el currículum mediante los *tests*.

Adicionalmente, a lo anterior se añaden más estudios que ensanchan el tipo de consecuencias de los *high-stakes testing*. Si bien es cierto los modos de *accountability* externa usados varían en la intensidad de las consecuencias, así como en los actores sobre los que ellas recaen, en general los estudios tienden a coincidir y encontrar similares efectos colaterales en el caso de Estados Unidos (Nichols & Berliner, 2007; Koretz, 2008; Ravitch, 2010), Reino Unido (Alexander *et al.* 2010; 2011; Foley and Goldstein, 2012) y Holanda (Wolf & Janssens, 2007).

Entre los más relevantes se cuentan: tiempos desproporcionados en las horas lectivas dedicados a la preparación de las pruebas en especial en aquellos distritos o estados donde existen evaluaciones censales en varios subsectores y niveles; reorganización y destinación de recursos organizacionales como profesionales de apoyo y material didáctico para la preparación de las pruebas. En el caso de los distritos/estados donde se establecieron consecuencias para los estudiantes por el incumplimiento de estándares, aumentó notoriamente la deserción escolar especialmente en minorías raciales y grupos de menores ingresos; asimismo, varios estudios encontraron un aumento de la desmotivación e interés de los estudiantes allí donde habían mediciones censales anuales y entrenamiento continuo; a su vez, se acentuaron las prácticas ocultas de admisión, selección y expulsión de alumnos que apuntaban a admitir a estudiantes más motivados y de mayor aprendizaje previo así como se desincentivó la atención interna de alumnos con dificultades de aprendizaje o emocionales. En términos gruesos, los estudios afirman que existiría una ineficiencia de recursos públicos que incurren en gastos de medición a gran escala dado que la relación costo-eficacia es menor a la esperada: mucha inversión pública en pruebas estandarizadas que reportan bajos retornos

educacionales y que presentan alto costo alternativo ante otras políticas de mejoramiento más eficaces o, al menos, de menores efectos colaterales.

Por su parte, respecto al impacto en resultados académicos de iniciativas de *high-stakes testing*, los estudios disponibles muestran una relación inexistente (Supovitz, 2009, 2010; Furhman & Elmore, 2004). Furhman & Elmore (2004) reportan un conjunto de trabajos centrados en comprender si las medidas de presión de altas y moderadas consecuencias tuvieron efectos en ganancias en resultados para las mismas cohortes de estudiantes. Especialmente para el caso de los distritos con altas consecuencias, los autores concluyen que no hay progresos apreciables que al menos compensen el conjunto de consecuencias indeseadas que las presiones acarrean, tal como se ha descrito.

Ante la inminencia de su implementación, Chile debiese tener en cuenta los antecedentes descritos relativos al impacto que han tenido las reformas de intensiva *accountability* externa. Ante ese panorama ineludible, al menos dos mínimos parecen irrenunciables: de un lado, el uso de una metodología de efectividad escolar que ofrezca plenas garantías de una responsabilización justa; de otro, diseñar sistemas de apoyo (ya sea por parte del MINEDUC o respecto a las visitas evaluativas de la Agencia), una vez realizadas las clasificaciones en las cinco categorías, que propicien la construcción de capacidades, autonomía profesional y *accountability* interna, según se describe a continuación.

2.2 ¿Qué es *accountability* interna?

Primeramente, ante todo, es importante recalcar y despejar que este diagnóstico y propuesta no constituye en lo absoluto ni una crítica a las mediciones estandarizadas, ni a la importancia de la rendición de cuentas, ni mucho menos a lo gravitante que resulta la evaluación educacional en el apoyo del progreso escolar y rediseño de la práctica docente. Más bien, se intenta subrayar la importancia de esclarecer la teoría de la acción que subyace al uso que diferentes tipos de reformas hacen de los mecanismos mencionados. Mientras algunas reformas lo hacen en beneficio del aprendizaje, el trabajo docente y las comunidades escolares, otras producen el efecto inverso (Carrasco, 2013).

En efecto, esta propuesta sigue un conjunto de evidencia y experiencias que han relevado otros modos de *accountability* y del uso de la evaluación educacional. Por ejemplo, en Inglaterra, el *Assessment Reform Group*, luego de una recopilación de estudios sobre el impacto en el aprendizaje de diferentes modos y usos de la evaluación educacional, recomendó pasar de un énfasis en la evaluación del aprendizaje a una evaluación para el aprendizaje. Asimismo, Poole (2011) analizó a 5.047 escuelas pertenecientes a 27 estados en Estados Unidos; encontró que en aquellos estados o distritos con políticas de alta *accountability* externa las escuelas presentaron muy bajas prácticas de *accountability* interna, trabajo colaborativo, eficacia colectiva y metas com-

partidas. En efecto, un conjunto de trabajos han mostrado que los cambios escolares son propiciados con fuertes procesos de *accountability* interna, acción colectiva y uso de datos del progreso académico para retroalimentar y reorganizar la enseñanza.

Ello ha sido resumido en términos generales como una gestión y política orientada a la construcción de capacidad colectiva (Darling-Hammond, 2012); al desarrollo de una mayor profesionalización docente tanto a nivel de sistema como intra escuela (Salhberg, 2011), o la promoción del capital profesional (Hargreaves & Fullan, 2012), en cuya base organizacional están los niveles de confianza interpersonal como motor de mejora escolar (Brick & Schneider, 2002). Es lo que el reciente informe *Primary Review* (Alexander *et al.* 2010) ha denominado como las reformas para la pedagogía y aprendizaje que ocurren como resultado de políticas que apuntan a una altísima profesionalización del trabajo docente, al diagnóstico continuo del progreso de los estudiantes, la expansión del conocimiento a nivel local sobre qué es y cómo se produce el aprendizaje, y los recursos organizacionales para construir capacidad promoviendo la equidad e inclusión (Alexander, 2010). Todo ello puede resumirse en lo que Hargreaves & Shirley (2009) han denominado la "Cuarta vía de reforma escolar".

En este cuadro, la Agencia de Calidad de la Educación debiese tener como principio articulador una filosofía de acción que ayude a las escuelas a mejorar; por un lado, ofreciendo información sobre la efectividad de las escuelas de modo que puedan calibrar cuánta es la contribución que hacen a sus estudiantes en base a lo que aquí hemos denominado una conceptualización y modelización para una responsabilización justa de la contribución de la escuela; segundo, ofrecer tecnologías de evaluación que hagan más sofisticados, oportunos y educacionalmente relevantes los procesos de evaluación del aprendizaje; por último, un sistema complejo de apoyo profesional para las escuelas y que contribuya a la construcción de capacidades en ámbitos como la elaboración de diagnósticos, planes pedagógicos, monitoreo del progreso escolar en tiempos breves, y fijación de amplias y contextualizadas metas educacionales relevantes para cada comunidad escolar. Lo anterior requiere, en una agenda de largo plazo, propiciar un sistema de medición estandarizado y de estimación de efectividad escolar, consistente no en la divulgación pública de resultados ni indicadores para fijar consecuencias sobre los actores educacionales, sino uno que constituya una herramienta al servicio del aprendizaje de cada estudiante, esto es, que sirva de plataforma para generar respuestas organizacionales y pedagógicas a las demandas educacionales específicas de los estudiantes de cada escuela y aula en la diversidad de contextos socioeconómicos y culturales del sistema escolar chileno. Este debiese ser el papel de una genuina 'Agencia para la Calidad de la Educación' en nuestro sistema educacional.

Conclusiones

La finalidad del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad (SNAC) es asegurar la provisión de educación de calidad de todos los establecimientos del país. En este sentido, el texto de la ley es claro: "es deber del Estado propender a asegurar una educación de calidad en sus distintos niveles. Para dar cumplimiento a dicha responsabilidad créase y regúlase un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media, en adelante el 'Sistema'" (Ley 20.529, artículo 1). La calidad de la educación no solo se reduce a las dimensiones cognitivas tal y como son medidas por el SIMCE en los subsectores de Matemáticas y Lenguaje (y, en algunas ocasiones, en otros subsectores como Ciencias), sino que además la Ley de Aseguramiento de la Calidad insiste en dimensiones no cognitivas, como son aquellas de la autoestima académica y motivación escolar, el clima de convivencia escolar, entre otros.

Un medio para lograr este objetivo es la identificación de escuelas efectivas e inefectivas. Para ello, es necesaria una metodología de ordenación de escuelas que permita dicha identificación. La Ley SNAC establece ciertos criterios generales que toda posible metodología de ordenación debe satisfacer. De ahí que es importante contar con criterios mínimos que permitan evaluar el grado de coherencia entre las posibles interpretaciones metodológicas de la ley y la misma legislación. Dos puntos clave han sido resaltados en este trabajo: el primero es que toda metodología de ordenación debe asegurar una responsabilización justa de cada escuela. La forma de satisfacer este criterio es representando a la escuela por medio de lo que hemos llamado el efecto escuela. Un segundo punto clave es la multidimensionalidad de los logros educativos: estos no se reducen, según la legislación, a los aspectos cognitivos, sino también a los no cognitivos. Por tanto, toda metodología de ordenación debe considerar como variable dependiente un *output* multidimensional.

Una vez que se cuente con una o varias metodologías de ordenación, será posible identificar grupos de escuelas efectivas e inefectivas. Sin embargo, la metodología de ordenación, cualquiera sea ella, no permite entender las causas de dicha efectividad e inefectividad, y por tanto no es posible asegurar que el sistema sea retroalimentado en vistas de su mejora global. La sistematización de estas causas requiere un sistema de inspección permanente y que apoye, además de la colaboración de las mismas escuelas: son ellas las que están llamadas a reflexionar sobre sus prácticas y condiciones de (in)efectividad. Esta forma de proceder, más acorde con un sistema de *accountability* interna que con uno de presión externa, pone a las escuelas como actores de sus mejoras. Esta es una posibilidad que el nuevo Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad debe considerar seriamente.

Referencias

Alexander, R., ed., 2010. *Children, their worlds, their education. Final report and recommendations of The Cambridge Primary Review.* Routledge, London.

Alexander, R., Doddington, C., Gray, J., Hargreaves, L. And Kershner, R., eds., 2010. *The Cambridge Primary Review Research Surveys.* Routledge, Abingdon.

Alexander, R., 2011. Evidence, rhetoric and collateral damage: the problematic pursuit of 'world class' standards. *Cambridge Journal of Education*, 41, 265-286.

Au, W., 2007. High-stakes testing and curricular control: a qualitative metasynthesis. *Educational Researcher*, 36, 258–267.

Avery, R.B., 1977. Error component and seemingly unrelated regressions. *Econometrica*, 45, 199-209.

Baltagi, B.H., 1980. On seemingly unrelated regressions with error components. *Econometrica*, 48, 1547-1581.

Baltagi, B.H., 2008. *Econometric analysis of panel data.* Wiley and Sons, London.

Beyer, H., Eyzaguirre, B. & Fontaine, L., 2001. La reforma educacional chilena editado por Juan Eduardo García-Huidobro. *Revista Perspectivas*, 4, 289-314.

Bryk, A. & Schneider, B., 2002. *Trust in schools.* Russell Sage Foundation, New York.

Brunner, J. J., 2007. Aseguramiento de la calidad: pieza clave. *En*: Brunner, J.J. & Peña, C. eds*., La reforma al sistema escolar: aportes para el debate.* Universidad Diego Portales, Santiago.

Carrasco, A. & San Martin, E., 2012. Voucher system and school effectiveness: reassessing school performance difference and parental choice decision-making. *Estudios de Economía*, 39, 123-141.

Carrasco, A., 2013. Reseña de libros. Políticas basadas en estandarización, accountability, examinación y privatización educacional: la experiencia anglófona. *Pensamiento Educativo. Revista de Investigación Educativa Latinoamericana*, 50 (2), 163-172.

Chapman, C., Armstrong, P., Harris, A., Muijs, D., Reynolds, D. & Sammons, P., 2012. *School effectiveness and improvement research, policy and practice: challenging the orthodoxy?* Routledge, London.

Cox, C., 2012. Política y políticas educacionales en Chile: 1990-2010, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 21, 13-42.

Creemers, B., Kyriakides, L. & Sammons, P., 2010. *Methodological advances in educational effectiveness.* Routledge, London.

Darling-Hammond, L., 2012. *Educar con calidad y equidad: los dilemas del siglo XXI*. Fundación Chile, Santiago.

Drago, J. & Paredes, R., 2011. Meta-análisis sobre la brecha de la calidad de la educación. *CEPAL Review*, 104, 167-180.

Elacqua, G., Schneider, M. and Buckley, J., 2006. School choice in Chile: is it class or the classroom? *Journal of Policy Analysis and Management*, 25, 577-601.

Elmore, R, 2010. *Mejorando la escuela desde la sala de clases*. Fundación Chile, Santiago.

Eyzaguirre, B. & Le Foulon, C., 2001. La calidad de la educación chilena en cifras. *Estudios Públicos*, 84, 85-204.

Eyzaguirre, B., 2004. Claves para la educación en pobreza. *Estudios Públicos*, 93, 249-277.

Espinola, V. & Claro, J. P., 2010. El sistema nacional de aseguramiento: una reforma basada en estándares. *En*: Bellei, C., Contreras, D., & Valenzuela, J.P., eds., *Ecos de la revolución pingüina. Avances, debates y silencios de la reforma educacional*. UNICEF-Universidad de Chile, Santiago.

Flores, C. y Carrasco, A., 2013. (Des)Igualdad de oportunidades para elegir escuelas. Preferencias, libertad de elección y segregación. *Espacio Público*, Documento de Referencia, Agosto, 2. *En*: http://www.espaciopublico.cl/media/publicaciones/archivos/8.pdf

Florens, J.P., Mouchart, M. & Rolin, J.M., 1990. *Elements of bayesian statistics*. Marcel Dekker, Inc., New York.

Florens, J.P., Marimoutou, V. & Péguin-Feissolee, A., 2007. *Econometric models and inference*. Cambridge University Press, New York.

Foley, B. & Goldstein, H., 2012. *Measuring success. League tables in the public sector*. British Academy, Policy Centre, London.

Fontaine, L. & Eyzaguirre, B., 2001. Una estructura que presione a las escuelas a hacerlo bien. Cap. 3, 67-111. *En*: Beyer, H. & Vergara, R., eds., *¿Qué hacer ahora*? Centro de Estudios Públicos, Santiago.

Fuhrman, S. & Elmore, R., eds., 2004. *Redesigning accountability systems for education*. New York: Teachers College Press.

Gallego, F. y Sapelli, C., 2007. El financiamiento de la educación en Chile: una evaluación. *Revista Pensamiento Educativo,* 40, 263-284.

Goldstein, H. & Spiegelhalter, D., 1996. League tables and their limitations: statistical issues in comparison of institutional performance. *Journal of the Royal Statistical Society, Series A,* 159, 385-443.

Goldstein, H., 2001. *Multilevel statistical models*. Arnold, London.

Goldstein, H., Huiqi, P., Rath, T. & Hill, N., 2000. *The use of value-added information in judging school performance.* Perspectives on Education Policy: Institute of Education, University of London, London.

Goldstein, H., 2008. Evidence and education policy. Some reflections and allegations. *Cambridge Journal of Education*, 38, 393-400.

Gourieroux, C. & Monfort, A., 1997. *Simulation-based econometric methods.* Oxford University Press.

Gray, J., Goldstein, H. & David Jesson, D., 1996a. Changes and improvements in schools' effectiveness: trends over five years. *Research Papers in Education,* 11, 35-51.

Gray, J., Reynolds, D., Fitz-Gibbon, C., & Jesson, D., eds., 1996b. *Merging traditions: the future of research on school effectiveness and school improvement.* Londres: Cassell.

Hargreaves, A. & Fullan, M., 2012. *Professional capital. Transforming teaching in every school.* Routledge, London.

Hargreaves, A. & Shirley, D., 2009. *The four way: the inspiring future for educational change.* Corwin SAGE Company, New York.

Hofer-Szabó, G., Rédei, M. & Szabó, L., 2013. *The principle of the common cause.* Cambridge University Press, New York.

Koopmans, T. C., 1949. Identification problems in economic model construction. *Econometrica*, 17, 125-144.

Koopmans, T. C. & Reiersol, O., 1950. The identification of structural characteristics. *The annals of mathematical statistics,* 21, 165-181.

Koretz, D., 2008. *Measuring up: what educational testing really tells us.* Cambridge, Harvard University Press, Cambridge: Massachusetts.

Lauder, H., Kounali, D., Robinson, T. & Goldstein, H., 2010. Pupil composition and accountability: an analysis in english primary schools. *International Journal of Educational Researc,* 49, 49-68.

Lazarsfeld, P.F., 1950. The logical and mathematical foundation of latent structural analysis. *In*: Stout, S.S., (ed.), *Measurement and prediction*, pp. 362–412. Princeton University Press, Princeton.

Luyten, H., Visscher, A. & Witziers, B., 2005. School effectiveness research: from a review of the criticism to recommendations for further development. *School effectiveness and School Improvement,* 16, 249-279.

Manzi, J., San Martin, E. & Van Bellegem, S., 2013. School system evaluation by value added models under endogeneity. Forthcoming in *Psychometrika.*

Marcel, M. y Raczynski, D., 2009. *La asignatura pendiente: claves para la revalidación de la educación pública de gestión local en Chile.* Uqbar Editores, Santiago.

Moriguti, S., Diggle, P. J., Gower, J. C., Wallman, K. & Shou, W., 1992. The role of statisticians. *International Statistical Review*, 60, 227-246.

Mortimore, P. & Whitty, G., 2000. *Can school improvement overcome the effects of disadvantage?* Institute of Education, University of London, London.

Muñoz-Chereau, B., 2013. Adding or not adding contextual value-added in language: an instrumental case study in two chilean secondary schools. *Revista Pensamiento Educativo*, 51 (2), 28-50. www.pel.cl.

Nichols, S. & Berliner, D., 2007. *Collateral damage: how high-stakes testing corrupts America's schools.* Cambridge, MA: Harvard Education Books.

Novick, M.R., 1979. Comments to "Conditional Independence in Statistical Theory". *Journal of the Royal Statistical Society*, Series B, 41, (27).

OECD, 2008. *Measuring improvements in learning outcomes. Best practices to assess the value-added of schools.* OECD, Paris.

Poole, S.M., 2011. The relationship between external accountability policy and internal accountability: a cross-State analysis of charter and traditional public schools. *Journal of School Choice: International Research and Reform, 5,* 261-280.

Prucha, I.R., 1984. On the asymptotic efficiency of feasible aitken estimators for seemingly unrelated regression models with error components. *Econometrica,* 52, 203-207.

Rao, M.M., 2005. *Conditional measures and applications.* Chapman & Hall/ CRC, New York.

Ravitch, D., 2010. *The death and life of the great american school system. How testing and choice are undermining education.* Basic Books, California.

Sammons, P., 2012. Methodological issues and new trends in educational effectiveness research. *En*: Chapman, C., Armstrong, P., Harris, A., Muijs, D., Reynolds, D. & Sammons, P. (eds), *School effectiveness and improvement research, policy and practice: challenging the orthodoxy?* London: Routledge.

Sammons, P. Hillman, J. & Mortimore, P., 1995. *Key characteristics of effective schools: a review of school effectiveness research.* DfSE, London.

Stoll, L., & Myers. K., 1998. *No quick fixes. Perspectives on schools on difficulty.* Falmer Press, London.

Slee, R., Weiner, G., & Tomlinson, S., 1998. *School effectiveness for whom? challenges to the school effectiveness and school improvement movements.* Falmer Press, London.

Sahlberg, P., 2011. *Finnish lessons: what can the world learn from educational change in Finland?* Teachers College Press, Columbia.

San Martin, E. & Carrasco, A., 2012. Clasificación de escuelas en la nueva institucionalidad educativa: contribuciones de modelos de valor-agregado para una responsabilización Justa. *Serie Temas de la Agenda Pública,* 53 (7), 1-16.

Supovitz, J.A., 2009. Can high stakes testing leverage educational improvement? Prospects from the last decade of testing and accountability reform. *Journal of Educational Change,* 10, 211-227.

Supovitz, J.A., 2010. Is high-stakes testing working? *Penn GSE A Revier of Research,* 7 (2), 1-8.

Thrupp, M., 1995. The school mix effect: the history of an enduring problem in educational research, policy and practice. *British Journal of Sociology of Education,* 16, 183-203.

Thrupp, M., 1999. *Schools making a difference: let's be realistic! School mix, school effectiveness and the social limits of reform.* Open University Press, Buckingham.

Utts, J., 2003. What educated citizen should know about statistics and probability. *The American Statistician,* 57, 74-79.

Wallman, K., 1993. Enhacing statistical literacy: enriching our society. *Journal of the American Statistical Association,* 88, 1-8.

White, H., 1980. A heteroskedasticity-consistent covariance matrix estimator and a direct test for heteroskedasticity. *Econometrica,* 48, 817–838.

Wolf, I. & Janssens, F., 2007. Effects and side effects of inspections and accountability in education: an overview of empirical studies. *Oxford Review of Education,* 33, 379–396.

Zellner, A., 1962. An efficient method of estimating seemingly unrelated regression and tests for aggregation bias. *Journal of the American Statistical Association,* 57, 348-368.

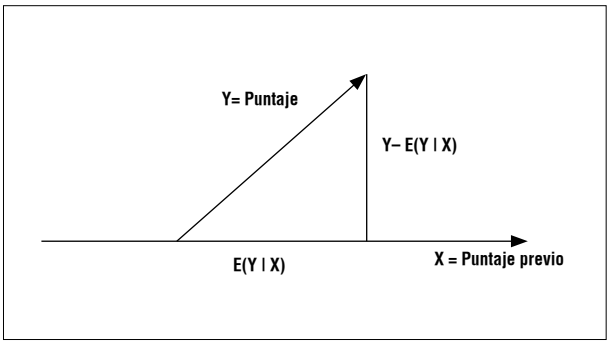
ANEXO

Herramienta básica de modelamiento estructural

Denotemos por Y el logro educacional de un estudiante. Nuestro objetivo es explicar este logro con un (conjunto de) factor(es) explicativo(s) o covariable(s), que vamos a denotar por X. Ejemplos de factores explicativos pueden ser una medición del logro educacional tomada dos años antes; o el nivel educacional de la madre; etc.

¿Qué significa que las covariables X "expliquen" la variable Y? La respuesta a esta pregunta asume dos requerimientos: primero, que existe una relación de dependencia entre X e Y. Segundo, que Y no puede ser explicada completamente por X. A fin de ilustrar estos requerimientos, supongamos que Y es un puntaje que representa el logro educacional en matemáticas al fin del primer año de educación media, y que X corresponde al logro en matemáticas al finalizar la enseñanza básica. La Figura 5 muestra cómo Y se descompone en dos componentes ortogonales: la primera componente, que denotamos por $E(Y|X)$, corresponde a la parte de Y que se puede explicar con X; la segunda componente, a saber $Y\text{-}E(Y \mid X)$, corresponde a todo aquello de Y que no se puede explicar con X.

FIGURA 5. **Representación geométrica de la esperanza condicional**



Fuente: elaboración propia.

Geométricamente, la primera componente se obtiene proyectando ortogonalmente Y sobre el plano generado por todas las funciones de X. Ello explica por qué la segunda componente debe ser ortogonal a la primera, lo que conlleva la siguiente descomposición:

$$Y = E(Y \mid X) + \{Y - E(Y \mid X)\}$$

Como el lector puede reconocer, esta descomposición corresponde al Teorema de Pitágoras. En términos probabilísticos, $E(Y \mid X)$ se llama esperanza

condicional de Y dado X, mientras que la segunda componente corresponde al residuo de Y sobre X. Es importante enfatizar que la esperanza condicional $E(Y|X)$ es una función cualquiera de X, por lo que en una segunda etapa de modelamiento se debe especificar la relación funcional de $E(Y|X)$ con X[23] .

La esperanza condicional satisface una serie de propiedades que son útiles para representar la estructura básica de un modelo estadístico. Una de ellas, utilizada en el cuerpo principal de este trabajo, es la siguiente: $E(Y|X) = E\{E(Y|X,Z)|X\}$ para cualquier variable aleatoria Z. Así, $E(Y|X)$ corresponde a promediar las esperanzas condicionales $E(Y|X,Z)$ con respecto a la distribución de la variable aleatoria Z. Para más detalles, ver Florens *et al.* (1990), Gourieroux & Monfort (1997), Rao (2005) y Florens *et al.*(2007).

Usando el concepto de esperanza condicional, se define el concepto de independencia condicional, que permite establecer relaciones entre variables aleatorias. En efecto, para tres variables aleatorias X,Y,Z, decimos que X es independiente de Y condicionalmente a Z, si $E[f(X)|Y,Z] = E[f(X)|Z]$ para toda función f positiva y medible. Esta última igualdad significa que la distribución condicional de X dado (Y,Z) solo depende de Z; es decir, que X solo depende de Z, siendo Y completamente no informativa. Las propiedades de la independencia condicional están sistematizadas en Florens *et al.* (1990).

El concepto de independencia condicional es la herramienta clave del modelamiento estructural (Novick, 1979). Es útil para formalizar las relaciones de dependencia entre distintas variables. Por ejemplo, si X representa el puntaje SIMCE en Lenguaje, Y representa la etnia, y Z representa el proyecto educativo de un establecimiento educacional, entonces afirmar que "X es independiente de Y condicionalmente a Z" significa decir que "una vez que conocemos el proyecto educativo de un establecimiento educacional, entonces la etnia es irrelevante para explicar el puntaje SIMCE en Lenguaje". Este tipo de condiciones se establece por consideraciones sustantivas y pueden verificarse empíricamente.

Tanto la esperanza condicional, como la independencia condicional, han sido usadas para definir la estructura de modelos econométricos y psicométricos, pues dichas herramientas son útiles para definir conceptos como no causalidad, causa común, efectividad escolar, mejora escolar, etc.

23 Asumimos que las variables aleatorias son tales que el cuadrado de las mismas son acotadas. El conjunto de las variables cuadrado integrables constituye un espacio de Hilbert, que se caracteriza por estar dotado de geometría (es decir, donde el Teorema de Pitágoras y la Igualdad del Paralelogramo son válidas).

CAPÍTULO IV

Lineamientos estratégicos para modelos de cuidado alternativo dirigidos a niños/as menores de seis años bajo protección estatal

INVESTIGADORES

CAROLINA MUÑOZ
Escuela de Trabajo Social

CANDICE FISCHER
Escuela de Psicología

ENRIQUE CHÍA
Escuela de Psicología

AYUDANTE DE INVESTIGACIÓN

CATHERINE LABRENZ
Estudiante Magíster en Trabajo Social UC

Resumen

En este año 2013, el sistema de protección para niños vulnerados en sus derechos ha adquirido particular visibilidad en Chile, a raíz del proyecto impulsado por la Corte Suprema de Justicia: "Levantamiento y unificación de información de niños/as en el sistema residencial en Chile" (2012) y que dio origen al Informe Jeldres, que da cuenta de graves vulneraciones de derechos que ocurren en los sistemas residenciales del Servicio Nacional de Menores (SENAME). Este estudio abre el debate acerca de la necesidad de una nueva institucionalidad que busque proteger los derechos de niños y niñas. Sin embargo, plantear cómo debería ser esa nueva institucionalidad resulta complejo, no solo en Chile sino que también a nivel mundial.

Esta propuesta de política pública se hace cargo de dicha problemática y ofrece lineamientos estratégicos para mejorar los modelos de cuidado alternativo que el Estado otorga para niños/as menores de seis años que están bajo medidas de protección. Para definir estas orientaciones se realizó un estudio de casos de los servicios residenciales (SR) y de familia de acogida (FA), que incorporó información ya existente acerca de la experiencia nacional e internacional, e información original recopilada a través de entrevistas a actores clave de estos programas en Chile y en tres países con servicios

sociales de infancia avanzados. Por lo tanto, el objetivo de este estudio ha sido identificar lineamientos para la reforma de los actuales modelos de intervención en FA y SR dirigidos a niños/as menores de seis años cuyos padres han perdido temporalmente el cuidado parental, razón por la cual permanecen bajo el cuidado estatal.

La propuesta partió de la premisa que los SR y las FA actúan como casos polares, en base a investigaciones previas que señalan que, a nivel internacional, la FA es considerada preferible, ya que la probabilidad de conseguir relaciones individuales significativas para los niños/as en una etapa de desarrollo donde esto es crucial, es mayor. Existen, no obstante, algunos casos bien especificados en que parece más pertinente el cuidado de tipo residencial, los cuales son revisados en el estudio. A pesar que la evidencia da cuenta de importantes falencias, tanto en Chile como en el extranjero, en ambas clases de programa, existe especial preocupación en nuestro país por la tendencia a seguir privilegiando la respuesta residencial frente a la posibilidad de ampliar las familias de acogida. La revisión bibliográfica realizada en el estudio da cuenta de la relevancia de la estimulación sensorial en la estructura y función del cerebro en la temprana infancia, siendo el cuidado de los padres o del cuidador sustituto la fuente principal de estimulación (Carlson & Earls, 1997; Schechter, 2012; Mustard, 1999; 2006; McCaine & Mustard, 2002; Carnegie Corporation of New York, 1994). A nivel mundial se han criticado los SR por sus efectos negativos en los niños en este punto y por su alto costo económico (Barth, 2002).

Los autores de esta propuesta realizaron una revisión de los aspectos que obstaculizan y otros que fomentan la estabilidad en las familias de acogida y también cuáles son las principales dificultades de los servicios residenciales. Según el boletín estadístico del SENAME, en el primer trimestre de 2013 había un total de 2.821 niños/as entre cero y seis años de edad bajo cuidado estatal; de estos, 1.040 se encontraban en FA y 1.398 en SR. A partir de lo expresado por los actores claves de las instituciones que implementan estos programas y de los hacedores de política en cada modalidad, se establecen ciertos nudos críticos que hoy en día afectan el correcto funcionamiento de ambas modalidades en Chile.

Entre los nudos críticos desarrollados en la propuesta se señalan, por una parte, el funcionamiento de las modalidades con orientaciones técnicas insuficientes, relacionadas a ausencia de protocolos claros de acción y un trabajo, principalmente en las FA, que queda a discreción del equipo de profesionales. Un segundo nudo crítico es la baja especialización de los profesionales que trabajan en dichas modalidades, además de diagnósticos de derivación incompletos. Asimismo, se observó que existe estigmatización de las familias biológicas de los niños y niñas, lo que dificulta el éxito de la intervención

orientada a la reintegración familiar. Estos nudos críticos se acompañan de problemas institucionales que refuerzan las dificultades de la intervención; la fragmentación de los servicios orientados a la infancia donde predomina la desarticulación entre los servicios; la discrecionalidad de los jueces en el marco de la Ley de Menores, que según los equipos ejecutores fallan en aplicar criterios técnicos para tomar mejores decisiones. Finalmente, la falta de recursos constituye un tema central en las dificultades observadas.

Para encontrar solución a estos nudos críticos, los autores realizaron un análisis comparativo a nivel mundial para poder establecer lineamientos que respondan a las necesidades chilenas. Para el análisis de casos internacionales se desarrollaron entrevistas a profesionales que implementan programas residenciales y de acogimiento familiar y/o expertos estudiosos de servicios sociales de bienestar infantil en Suecia, Italia y Estados Unidos. Un hallazgo general a destacarse en términos de cuidado residencial, es que dicha oferta se mantiene, reducida a un nivel mínimo pero estable, para aquellos niños/as que tienen necesidades especiales que son bien satisfechas por la estructura de internado.

De la experiencia internacional es posible establecer ciertas lecciones clave para el modelo que se busca generar en Chile. La primera lección es que es necesario establecer un modelo de política de infancia descentralizado, articulado con otros servicios y en el cual las decisiones sean tomadas en conjunto con los actores claves. En los países estudiados se comprobó que el recurso humano encargado de estas modalidades es especializado y heterogéneo, de acuerdo a las necesidades diversas de los niños/as y en el contexto familiar del cual provienen. Asimismo hay un mayor énfasis en un reclutamiento, selección y vínculo con las familias de acogida con criterios claros y trabajo en equipo. Finalmente, los países analizados dan cuenta que los recursos asignados son suficientes para permitir el correcto funcionamiento del modelo de política de infancia.

Este análisis comparado permite establecer lineamientos para una nueva institucionalidad de protección de derechos de infancia. Sin embargo, los autores recalcan las dificultades que hoy en día representan las falencias detectadas en ambos programas tanto FA como SR, las cuales están ligadas a características estructurales propias del marco jurídico-institucional chileno en materias de infancia.

Es así como, a modo de conclusión, esta propuesta estable las acciones que se debiesen considerar en la formulación de la nueva institucionalidad a través de una Ley de Protección Integral de Derechos de la Niñez y Adolescencia. Entre las propuestas se encuentran, primero, el planteamiento de un enfoque de Protección Integral de Derechos. Segundo, la necesidad de mejoras en los Servicios Residenciales que apunten a disminuir su funcio-

namiento, sin un cierre de una sola vez, pero sí considerando mejoras en los criterios de selección de cuidadores, y del personal, diseñando planes de permanencia y aumentando la inversión, entre otras medidas. Finalmente se propone considerar la ampliación de las Familias de Acogida, que solo debe ser posible si se mejoran los procesos de selección, formación y supervisión de los cuidadores.

Hoy en día se discute en el Congreso el proyecto de ley de Protección de Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes (Boletín Nº 8911-18), que modifica la institucionalidad de infancia y adolescencia en Chile. A pesar de las críticas realizadas al proyecto y la falta de especificación e información sobre varios de sus puntos, la ley nace de la necesidad de responder a una gran deuda pendiente en Chile: la implementación de una nueva institucionalidad que garantice la protección de los derechos de niños y niñas, comprometidos por Chile en la Convención de los Derechos del Niño de 1990.

Antecedentes

Esta propuesta de política pública ofrece lineamientos estratégicos para mejorar los modelos de cuidado alternativo que el Estado ofrece para niños/as menores de seis años que están bajo medidas de protección. Para definir estas orientaciones se realizó un estudio de casos de los servicios residenciales y de familia de acogida, que incorporó información ya existente acerca de la experiencia nacional e internacional, e información original recopilada a través de entrevistas a actores clave de estos programas en Chile y en tres países con servicios sociales de infancia avanzados.

El estudio partió de la premisa que SR y FA actuarían como casos polares, en base a investigaciones previas que señalan que, a nivel internacional, la FA es considerada preferible, ya que aumenta la probabilidad de conseguir relaciones individuales significativas para los niños/as en una etapa de desarrollo donde esto es crucial. Sin embargo, el estudio de la implementación de los programas chilenos, más la comparación con la experiencia internacional, nos llevaron a establecer que, actualmente, la calidad de la intervención en ambas clases de programa presenta importantes falencias, directamente ligadas a características estructurales propias del marco jurídico-institucional chileno en materia de infancia. Este escenario merece la total consideración de la autoridad pública, ya que, de no modificarse de forma sustantiva, ninguna de las alternativas entrega certidumbre de una oferta protectora que asegure el ejercicio de los derechos de los niños/as y sus familias.

El estudio se organiza presentando en la siguiente sección la definición del problema y la estrategia de investigación. En el punto tres se realiza una caracterización de SR y FA en Chile, que detalla las orientaciones técnicas que guían ambos programas pero también, y especialmente, la forma en que ellas

son implementadas. Este apartado finaliza con algunas reflexiones en torno a elementos comunes que emergen del análisis, y que, en último término, remiten a aspectos estructurales de la política pública de infancia en nuestro país.

En una siguiente sección se identifican las principales lecciones para el caso chileno que fue posible extraer del análisis de casos internacionales (Estados Unidos, Suecia e Italia). Finalmente, se formulan los lineamientos estratégicos que emergen del estudio realizado, de cara a mejorar los modelos de cuidado alternativo que el Estado ofrece para los niños/as menores de seis años que se encuentran bajo medidas de protección. Estas recomendaciones contemplan algunas condiciones básicas de implementación, así como acciones estratégicas a seguir para poder garantizar dichas condiciones. Queda en evidencia la urgencia de implementar una reforma radical al sistema de protección a la infancia, que lo ajuste a un modelo de protección integral de derechos. Sin ello, será imposible avanzar hacia modelos sustentables financieramente, especializados (para una población que enfrenta necesidades crecientemente complejas) e inclusivos, privilegiando una visón universal de los derechos. Ninguno de los dos modelos estudiados (SR ni FA) resultarán idóneos de mantenerse el marco actual. Ambas intervenciones presentan, en este momento, déficits que no solo atentan contra el logro de los objetivos esperados, sino que además pueden redundar en nuevas vulneraciones de derecho. En un mediano plazo puede pensarse en un modelo de protección mixto, que conserve algunas plazas de carácter residencial para este grupo etario y privilegie el trabajo con FA, siempre que esta transición se haya realizado de forma paulatina y resguardando una serie de condiciones estructurales y de la intervención misma que serán señaladas en esta última sección.

Según Vivanco (2012), el Servicio Nacional de Menores cuenta con 14.742 plazas para atender a niños/as cuyos padres han perdido los derechos parentales. Estas plazas se distribuyen entre 297 residencias a lo largo del país, administradas por organismos colaboradores del SENAME, que tiene un total de 11.461 plazas convenidas y atenciones sobre los 15.000 niños y jóvenes al año; y 47 programas de Familias de Acogida que también son ejecutados por instituciones colaboradoras, con 3.281 plazas en el país. De estos datos se desprende que en Chile, a pesar de la estrategia de desinternación implementada desde comienzos del siglo XX, la línea programática dominante de cuidado alternativo para acoger a los niños/as gravemente vulnerados en sus derechos, que necesitan ser separados de sus familias de origen, siguen siendo los SR.

Dentro de estos totales, según el boletín estadístico de SENAME, en el primer trimestre de 2013 había un total de 2.821 niños/as entre cero y seis años de edad bajo cuidado estatal; de estos, 1.040 se encontraban en FA y 1.398 en SR. En este grupo, los niños/as menores de tres años en FA eran

605 y en SR, 813. Es decir, los niños/as entre cero y menos de seis años en cuidado alternativo representan una proporción pequeña (18%) del total de niños/as sin cuidado parental que el SENAME atiende. En este grupo etario, hay un predominio del cuidado residencial (56%), con una concentración aún mayor en el rango de cero a tres años (1.626 niños/as, que equivalen a 58% de los niños en ese rango de edad sin cuidado parental).

En términos de las características de los niños/as que llegan a vivir en residencias, la literatura internacional ha llegado a establecer algunos elementos comunes, que podrían generalizarse al caso chileno por sus características sociodemográficas. La *National Survey of Child and Adolescent Well Being* (NSCAW) en Estados Unidos del año 2012, por ejemplo, señala que los niños/as en SR tienen experiencias previas de maltrato, y sus familias traen alto estrés producido por desempleo, adicciones, pobreza, violencia en la comunidad y violencia doméstica. Otros estudios desarrollados en Estados Unidos (Hazen *et al.* 2004) establecen que las madres biológicas de estos niño/as en un 45% han sufrido violencia física por parte de su pareja, y un 29% la había sufrido en los últimos doce meses. Los factores asociados a la víctima de violencia física fueron: madre joven, depresión, dependencia a substancias, historial previo de denuncias a los servicios sociales. Se han indicado también factores de riesgo en las familias de estos niños/as en Estados Unidos (Webb *et al.* 2009). Un tercio de los niños que viven con sus padres biológicos tienen padres que han sido arrestados al menos una vez; alrededor de un cuarto de los padres/apoderados tienen síntomas de depresión mayor. Se ha señalado que estos contextos afectan negativamente el desarrollo socio-emocional y el nivel de riesgo en el área neurológica en infantes (Casanueva, 2012); producen severos problemas cognitivos en niños/as entre cero y cuatro años; problemas del desarrollo, en niños/as entre cero y cinco años; y problemas de conducta/emocionales en niños entre uno y 17 años. Por ello, la respuesta reparatoria de los servicios de cuidado alternativo debe asegurar especialización y los recursos humanos, materiales y profesionales necesarios para satisfacer las necesidades especiales que traen los niños/as.

En este marco, y nuevamente a la luz de la evidencia internacional, la tendencia en Chile a seguir privilegiando la respuesta residencial despierta preocupación. En efecto, múltiples estudios (Carlson & Earls, 1997; Schechter, 2012; Mustard, 1999; 2006; McCaine & Mustard, 2002; Carnegie Corporation of New York, 1994), sustentados en avances de las neurociencias, señalan la relevancia de la calidad de la estimulación sensorial en la estructura y función del cerebro en la temprana infancia, siendo el cuidado de los padres o del cuidador sustituto, la fuente principal de estimulación, especialmente en el primer año de vida.

Algunas de estas investigaciones (Carlson & Earls, 1997; Schechter, 2012) precisan los efectos negativos de los SR en los niños/as, producto del contexto

de cuidado grupal y de turnos que estos ofrecen, lo cual desfavorece la interacción y el desarrollo de relaciones individuales significativas de largo plazo, dando lugar a vínculos de apego altamente desorganizados. Adicionalmente, los autores señalan que las categorías de sobrevivencia, cuidado, protección y participación, al verse amenazadas, activan la hormona del estrés en el sistema humano, afectando neurológicamente a los niños/as. En síntesis, los efectos negativos del cuidado alternativo en residencias de este grupo poblacional se pueden traducir en daño neurológico, cognitivo, psicoemocional, que impactan especialmente a los niños/as menores de tres años. Cabe destacar que los niños/as que se ven afectados por un cuidado inadecuado no solo presentarán posteriormente dificultades para integrarse a la sociedad, además generarán altos gastos en todas las áreas: salud física, salud mental, costos asistenciales, etc.

A nivel mundial, los SR han sido criticados tanto por sus efectos negativos en los niños como por su alto costo económico. Al compararlo con el costo de programas de FA en Estados Unidos, este sería seis a diez veces mayor, de lo cual se deduce que no existe una relación costo-beneficio que favorezca la mantención de esta alternativa, siempre que exista otra opción de cuidado alternativo (Barth, 2002).

Existen, no obstante, algunos casos bien especificados en que parece más pertinente el cuidado de tipo residencial. Es la situación de niños con problemas de salud mental que requieren tratamiento o un *setting* más restrictivo, o el cuidado de adolescentes para los que insertarse en una nueva familia puede ser más conflictivo que establecerse en un sistema residencial. Los resultados de la revisión sistemática realizada por Hair (2005) sobre los resultados de niños/as y adolescentes después de cuidado residencial llevada a cabo entre 1993 y 2003, mostraron que aquellos niños/as y adolescentes con desórdenes emocionales y conductuales severos pudieron beneficiarse y mostrar resultados positivos de tratamiento residencial basado en un modelo holístico y ecológico. Los autores advierten sobre las limitaciones de generalizar estos hallazgos.

En este marco, todo indica que sería más pertinente, también en el caso chileno, asegurar un cuidado individualizado a los niños/as que están bajo protección estatal, a través del sistema de FA. En efecto, de acuerdo a lo señalado por el Departamento de Protección del SENAME, el Estado de Chile ha planificado reducir los SR y ampliar la oferta de FA para los niños/as menores de tres años.

Cabe señalar que el sistema de protección para niños vulnerados en sus derechos ha adquirido particular visibilidad en Chile durante 2013, a raíz de los dramáticos hallazgos de un estudio realizado por UNICEF y Tribunales de Familia que salió a la luz pública en julio de este año. La constatación de

vulneraciones graves de derechos que ocurrirían en el sistema residencial del SENAME ha puesto de manifiesto la necesidad de revisar los modelos de protección implementados hasta la fecha. El informe en cuestión señala que los niños/s que actualmente se encuentran en residencias del SENAME sufren abuso sexual, violencia y maltrato, y que estas vulneraciones están extendidas en el sistema completo. El informe cuestiona radicalmente la protección otorgada a estos niños/as, y pone en el centro de la discusión la urgencia de intervenir en estos programas. En este contexto, una respuesta posible desde la política pública sería avanzar hacia una pronta eliminación del sistema residencial, seriamente cuestionado, en beneficio de otros mecanismos como la reunificación familiar y las FA. Sin embargo, la experiencia señala que es fundamental evitar la simplificación de las soluciones. La urgencia del tema no exime a los formuladores de política de su abordaje complejo, que debiera incluir una transición planificada a programas de FA cuando sea oportuno, y reformar las residencias –que, como hemos visto, pueden constituir una respuesta para problemas específicos, además de resultar inviable su cierre total.

Paralelamente deben revisarse los modelos de intervención de FA vigentes, de los cuales hasta ahora poco se conoce. Identificar sus debilidades, fortalezas y desafíos, de manera de asegurar protección efectiva de los derechos de los niños/as que ya usan estos servicios, así como de los futuros usuarios que, focalizados en los niños/as menores de tres años, podrían ser un poco más de 800, según las cifras ya presentadas. Por último, debe considerarse la importancia de mantener abierto un rango de opciones de cuidado alternativo de manera de satisfacer las diversas necesidades de los niños/as que permanecen en el sistema de protección estatal. Esto considerando un amplio abanico de servicios especializados.

En esta línea, resulta pertinente volver a mirar el conocimiento disponible a nivel mundial. Si bien, como hemos señalado, los resultados de FA han sido mejor evaluados en la literatura internacional que los de SR, no están libres de dificultades. De acuerdo a Susan White[1], experta en servicios de cuidado alternativo en el Reino Unido, los problemas de FA serían en su mayoría de tipo operativos, y se relacionan a la escasez de hogares de acogida, la deficiente formación y apoyo para estos, las limitaciones en ubicar varios hermanos juntos y en generar permanencia en un solo hogar. Por otra parte, las lealtades de los niños/as con sus familias de origen en ocasiones afectan su capacidad de instalarse adecuadamente, y los abusos previos hacen difícil el cuidado del niño/a, generando múltiples colocaciones. Este hecho ha sido confirmado por la revisión sistemática desarrollada por Rock *et al.* (2013), que señalan las consecuencias negativas en el ámbito psicológico, social y académico en niños/as que han sufrido el quiebre en sus experiencias de FA.

1 Entrevista vía email, 2013.

Las dificultades de instalarse en una familia diferente a la de origen tampoco debiera subestimarse, especialmente en el caso de niños/as mayores.

Los autores encontraron en su revisión aspectos que obstaculizan y otros que fomentan la estabilidad en FA. Entre los obstaculizadores tenemos la situación de niños mayores que sufren problemas de salud mental; la existencia de largas permanencias bajo cuidado estatal (con la experiencia residencial como la primera); la separación de hermanos, que puede generar inseguridad; el no poder contar con la opción de la familia extensa, que generalmente ofrece mayor estabilidad dada su incondicionalidad y sentido del deber (Rock *et al.* 2013). Factores que promueven la estabilidad de FA, en tanto, se refieren a habilidades específicas de los cuidadores (por ejemplo, su capacidad de establecimiento de límites, disciplina y rutinas; tolerancia, persistencia, flexibilidad y capacidad de involucrarse emocionalmente y de centrarse en el niño/a); al tipo de relación de cuidado que se establece; y al rol del profesional del programa (generalmente trabajador social). En general, cuando los cuidadores no están preparados para enfrentar situaciones estresantes producidas por la conducta del niño/a, suele fracasar la colocación. Por ello es necesario fortalecer la paciencia e incondicionalidad del cuidador, con un amplio sentido de aceptación sobre el niño/a (Rock *et al.* 2013).

De lo anterior se desprende que la preferencia por un sistema de FA por sobre el SR está condicionada a ciertas características de los modelos de intervención asociados, que no pueden tomarse como algo dado, sino que deben comprobarse empíricamente.

En este escenario, el objetivo del estudio ha sido identificar lineamientos para la reforma de los actuales modelos de intervención en FA y SR dirigidos a niños/as menores de seis años cuyos padres han perdido temporalmente el cuidado parental, razón por la cual permanecen bajo el cuidado estatal.

Los objetivos específicos del estudio son:

i. Identificar componentes de los modelos de SR y FA implementados en Chile que favorecen y que limitan el ejercicio pleno de los derechos de los niños/as que se encuentran sin cuidado parental.
ii. Identificar dimensiones de los modelos de intervención de SR y FA que en la política y la práctica internacional han sido exitosos.
iii. Construir recomendaciones de mejora para los modelos SR y FA implementados en Chile.

La estrategia de investigación aplicada fue el diseño de caso de estudios, estableciendo preguntas exploratorias con fines interpretativos (Yin, 1994). La selección de los casos fue intencionada teóricamente, y podría definirse como de casos polares, ya que FA y SR aparecen como casos contrastantes, y la comparación constante fue el eje de la estrategia de análisis tanto al

interior de cada caso (*within analysis*) como a través de los casos (*cross case analysis*) (Glaser, 1994).

Las técnicas de recopilación de datos para alcanzar los objetivos i, ii y iii respectivamente son:

- Discusiones grupales con actores clave involucrados en cada modalidad SR y FA en Chile.
- Entrevistas a expertos e implementadores y observación participante en países que han desarrollado modelos de SR y FA con niveles de éxito (Suecia, Italia, Estados Unidos).
- Análisis documental de fuentes secundarias.
- *Within and cross case analysis* de información recopilada.

Propuesta

1. Servicios residenciales y familias de acogida en Chile

La pérdida de los derechos de cuidado parental en Chile se produce frecuentemente por una orden judicial originada en una vulneración de derechos que ha sufrido un hijo/a, por la cual se responsabiliza a sus padres, y por lo que se deriva a este niño/a a un programa estatal de cuidado alternativo, decisión que es tomada por un magistrado de los Tribunales de Familia.

Una de estas alternativas son los SR, que son provistos en instituciones para grupos de niños/as a través de turnos, ofrecido por cuidadores que no se relacionan familiarmente con ellos. Dentro de esta oferta existen los SR transitorios (para evaluar la mejor alternativa de cuidado, por lo tanto está previsto que sea de corto plazo, con objetivos de protección y evaluación). También existen los SR de mediano y largo plazo, que tienen como objetivo proporcionar refugio y cambiar una situación familiar. El número de niños/as en estos SR es variable. Hay residencias para lactantes que son de alta masividad, como la Casa Nacional del Niño (que ha llegado a recibir más de noventa niños/as), y residencias más pequeñas con un promedio de veinte a treinta niños/as. Las recomendaciones internacionales indican que son preferibles las residencias con número pequeño de niños/as (seis a ocho).

Otra alternativa son las FA, que ofrecen cuidado en un hogar para uno o dos niños, que pueden o no ser hermanos. Estos programas son implementados por familias extensas que asumen el cuidado de niños/as que son parte de su familia; o por familias externas (es decir sin ningún vínculo consanguíneo con el niño) que entregan cuidado especializado o simple, dependiendo del caso. La aplicación de estas alternativas dependerá de la existencia o no de familia extensa que esté dispuesta a proteger al niño/a mientras se resuelve si su familia de origen puede o no retomar su cuidado, y también dependerá de las necesidades especiales que presente el niño/a.

A continuación se presenta una breve caracterización de cada uno de estos programas en Chile. En primer lugar, se hará referencia a la planificación de las intervenciones, tomando como fuente las orientaciones técnicas que el SENAME establece, donde se identifican las principales necesidades que la oferta satisface y los equipos profesionales con los que cuenta para ello. Posteriormente, a partir de fuentes primarias (entrevistas y *focus groups* desarrollados en el marco de este estudio) y secundarias (principalmente Martínez, 2010 y Fundación León Bloy, 2009), realizaremos una exposición sobre la forma en que estas intervenciones son efectivamente ejecutadas. Todos estos aspectos nos permitirán tener una idea lo más acabada posible de los programas realmente existentes hoy en Chile. La sección concluye con un análisis de las diferencias y puntos en común existentes entre ambos.

1.1 Servicios residenciales en Chile

1.1.1 Intervención planificada

Las orientaciones técnicas de los SR para lactantes y preescolares distinguen entre aquellas residencias administradas directamente por el SENAME, y las administradas por organismos colaboradores. Si las primeras cumplen una función transitoria, de evaluación, las segundas han de realizar intervenciones orientadas a la reparación y la reunificación; y, si ello no es posible, buscar una alternativa de largo plazo como la adopción.

A pesar de esta diferencia de funciones, llama la atención que los requerimientos en cuanto a equipo profesional sean exactamente iguales en ambos casos; y que se precise con un alto nivel de detalle en las descripciones de cargo de los profesionales el rol de evaluación, mientras el rol de reparación se encuentra escasamente desarrollado. Por otra parte, si bien las orientaciones técnicas establecen que los SR tienen públicos y objetivos diferenciados para lactantes y para preescolares, los criterios y procesos de intervención contemplados no presentan diferencias sustantivas, lo que podría indicar que no obstante las necesidades y causales de ingreso de la población son diferenciadas, los servicios que se entregan son homogéneos. Además, la baja dotación de los equipos y el alto número de casos asignados a profesionales (veinte o veinticinco) dificultan una intervención adecuada, que cautele los tiempos necesarios para trabajar apropiadamente con las familias de origen, ya sea para generar las condiciones para la reunificación, o tan solo conocer suficientemente el contexto de estos niños/as de manera de tomar la decisión más pertinente para su cuidado en el largo plazo.

1.1.2 Intervención ejecutada

Respecto de la situación familiar, de acuerdo a los datos de SENAINFO (Martínez, 2011), el 62% de los niños/as y adolescentes atendidos se encuentra en "situación de no abandono", a lo que habría que agregar un 23% "vinculado

a familiares" y un 1,5% "vinculado a no familiares". En un 67% de los casos la tuición es ejercida por personas que no son familiares de los niños/as.

En cuanto a las características de las familias de niños que llegan a los SR, sobre el 65% de los padres y madres ha cursado solo educación básica, 10% no posee educación formal y cerca del 20% tiene enseñanza media. El 69% de los niños/as en SR son pobres, pero no indigentes; solo un 30% de ellos está inscrito en FONASA. Estos hallazgos muestran que estos niños tienen contextos de origen multiproblemáticos, bastante similares a los ya descritos para Estados Unidos en los antecedentes de este artículo.

En términos de la visión sobre los usuarios, la información disponible apunta a que tanto las familias como los mismos niños/as son percibidos por los equipo de los SR desde un encuadre más bien negativo. Las familias biológicas –particularmente– son vistas desde un prisma estigmatizante. Respecto de los niños/as, señalan que el actual perfil (más complejo) generaría problemas de 'descontrol', frente al cual los equipos no tendrían ni los recursos ni las herramientas de respuesta adecuadas. En general, se remite al pasado como mejor. Este encuadre negativo se opone a uno promocional que apunte al desarrollo de las capacidades de los niños/as, familias y comunidades desde el reconocimiento de potencialidades.

A nivel organizacional, destacan la escasez de recursos, una alta rotación del personal, y un muy escaso trabajo inter-profesional. Existe además una fuerte disociación entre el trabajo de los educadores y el del equipo profesional. Los primeros basan su labor en sus experiencias de vida y comunitaria; sus funciones están centradas en labores domésticas y de control conductual. El educador no es consultado sobre ninguna actividad de la vida comunitaria; no conoce el plan de intervención ni participa en su elaboración.

En línea con lo anterior, los equipos reconocen tener insuficiencias metodológicas para abordar la intervención orientada a la reintegración familiar y –en general– perciben no contar con la especialización requerida para trabajar con esta población y su complejidad. Llama la atención que las únicas dos fortalezas del programa SR mencionadas en entrevistas y grupos de discusión por los actores involucrados, son las relaciones de apoyo mutuo al interior de los equipos de trabajo, y el compromiso de los equipos con la tarea que desarrollan. Al parecer, la contención recíproca y la valoración de las competencias socio-afectivas cumplen una función compensatoria frente a las limitaciones en cuanto a las competencias profesionales y la destreza y suficiencia de los equipos técnicos.

Con respecto a la intervención misma, los profesionales refieren a la inexistencia de un manual de procedimientos de intervención. El trabajo socioeducativo, ampliamente discrecional, no contempla el desarrollo de la

autonomía de los niños/as a través de un proceso gradual y planificado de vinculación social y comunitario. El equipo educativo no aplica una estrategia de intervención en red ni cuenta con una red operante que complemente los servicios requeridos por los niños/as; lo que da cuenta, a su vez, de una fragmentación casi total de la oferta pública hacia la población infantil. Este aspecto es crítico, sobre todo en lo que refiere a la desarticulación con los sistemas de salud –con las consiguientes dificultades para conseguir atención, por ejemplo, para niños/as con indicadores de retraso del desarrollo–, con sistemas de cuidado temprano como jardines infantiles de la comunidad, etc.

Particularmente preocupante es el hallazgo de que el trabajo socioeducativo no está orientado prioritariamente –en la práctica– hacia la reinserción familiar. La familia no toma parte del proceso de reinserción de manera activa, de hecho, es desincentivada a participar de la vida comunitaria al interior del centro de acogimiento residencial. En este sentido, aunque los modelos de cuidado alternativo buscan como horizonte ideal la reunificación familiar, este objetivo requiere de una mayor problematización. Por un lado se evidencia un cierto sobre optimismo respecto a la reunificación, ya que las estadísticas muestran una tendencia de reingresos a los sistemas de cuidado alternativo, experiencias de abuso o negligencia posteriores a la reunificación y, en general, resultados magros y de gran inestabilidad. Por otro lado, Jelin (1984) señala que las nuevas formas de organización de la cotidianidad familiar no siempre son reconocidas como legítimas por los implementadores de los programas de infancia, quienes tratan de pautear arreglos y una organización familiar desde el exterior de la familia, una situación que explicaría el fracaso de algunos modelos de intervención que buscan la reunificación.

Por último, y reforzando la idea del insuficiente financiamiento del Estado a los SR, hay que destacar que, según estimaciones de la Fundación León Bloy (2009), la subvención estatal solo cubre entre el 50% y 60% del costo real total de los SR.

1.2 Familias de acogida

1.2.1 Intervención planificada

Al igual que en el caso de SR, los equipos profesionales de las FA se conforman prioritariamente por trabajadores sociales y psicólogos, acompañados de operadores sociales que realizan las tareas de vinculación con las familias, servicios y redes comunitarias. La proporción niño/a–profesional o educador también tiende a ubicarse en el promedio de veinte a uno.

Las orientaciones técnicas de las FA recogen algunos de los aprendizajes de la experiencia internacional reseñados más adelante; por ejemplo, la prioridad que se asigna a la familia extensa (considerada como más estable que las familias sin vínculos de consanguineidad, dada su incondicionalidad y

sentido del deber), y la necesidad de considerar medidas especiales para niños/as que han sufrido vulneraciones de alta complejidad. En relación a este punto, se distingue entre FA simple (extensa o externa) y FA especializada (o FAE), donde las últimas reciben a niños/as que requieren cuidado, contención y atención especializada, dadas las consecuencias de la grave vulneración de derechos de la que han sido víctimas. Llama la atención que, a pesar de esta distinción, las medidas establecidas para el tratamiento de ambas poblaciones son homogéneas, y los criterios para selección de profesionales, así como de familias de acogida, no indica diferenciación. Solo existiría una asignación de casos menor a profesionales y técnicos en FAE.

Otro aspecto a destacar de las orientaciones técnicas (SENAME, 2004) es la preferencia de colocar niños/as mayores de dos años en FA, y no a los más pequeños, argumentándose la vulnerabilidad de niños/as menores de dos años, no obstante que la evidencia ha indicado que el cuidado residencial para menores de tres años es altamente contraproducente para su desarrollo.

Pensando en elementos identificados en la literatura como favorecedores de la estabilidad de las FA, si bien las orientaciones técnicas establecen parámetros para el reclutamiento, estos son de tipo muy general. Se requeriría de mayor precisión para acreditar el cumplimiento de estándares en cuanto a las motivaciones de la FA; aptitudes de los cuidadores; necesidades de acompañamiento. Hasta el momento, pareciera que estas precisiones quedan al arbitrio de los organismos colaboradores que implementan FA. Respecto de la relación del profesional con las FA y familias de origen, se establecen solo lineamientos generales, que por un lado dan cuenta de una amplia flexibilidad para atender las necesidades específicas de las familias, pero que a la vez señalan cierta ambigüedad sobre el nivel de especialización esperado para estos programas. Este punto es relevante, ya que –como destaca una revisión sistemática ya mencionada (Rock *et al.* 2013)–, la relación con el profesional encargado del caso es también un factor decisivo para la estabilidad/inestabilidad de la FA. Si una rotación constante del equipo profesional a cargo es perjudicial, una relación consistente (frecuentes visitas del profesional, ofreciendo permanente apoyo, especialmente en situaciones de crisis) suele impactar positivamente los resultados del programa. Las FA también valoran en los profesionales la honestidad, los límites en la intrusión familiar, la provisión de información y la inclusividad en la toma de decisiones relativas al niño/a. Por cierto, estas características de los profesionales remiten a su especialización, pero también a cuestiones organizacionales como el número de casos asignados. Llama la atención, dada la misma relevancia de este rol, que no haya claridad en las orientaciones técnicas de FA en Chile sobre si los encargados de vincularse a las FA son operadores sociales o profesionales.

Por último, el programa FA contempla un aporte económico periódico, que está diseñado como un subsidio a las familias para ayudar a solventar los gastos asociados al niño/a que es puesto bajo su cuidado.

1.2.2 Intervención ejecutada

La información disponible señala que un 70% de las FA con que se trabaja actualmente corresponde a familias extensas (con lazos de consanguinidad), y 30% a familias externas. Dentro de las familias extensas algunas pueden calificarse como protectoras: tiene alta frecuencia en FAE, y elevada efectividad. No obstante, también existen con frecuencia en el programa familias extensas no protectoras o multiproblemáticas. Se trata de entornos tanto o más riesgosos para los derechos del niño que la propia familia de origen. Esto entraña desafíos peculiares para el programa, ya que demanda un foco de intervención similar al que se sigue con la familia de origen. La tendencia muestra que estas familias suelen ser sustituidas por una familia externa, por lo que es recomendable considerarlas como familias de reinserción, una vez que el trabajo terapéutico entregue resultados (no desde un inicio).

En cuanto a las familias externas, están las que tienen una vinculación previa de carácter comunitario con los niños/as, y las que no lo tienen. Las primeras tienen baja presencia en el programa, aunque presentan alta efectividad. Las segundas, en tanto, son consideradas "especializadas" e incorporadas al FAE. Prefieren recibir niños pequeños y no conflictivos; y suelen tener un mejor desempeño que las familias extensas, aunque son pocas y su motivación principal tiende a ser quedarse con los niños de forma definitiva, lo que puede generar problemas al momento de la desvinculación.

Cabe señalar que los equipos denuncian el escaso desarrollo de estándares para las estrategias de reclutamiento de FA, por lo que probablemente las tipologías de familias recién mencionadas y su prevalencia en el programa no obedecen a una intencionalidad de carácter técnico, sino más bien a las familias que han podido encontrar disponibles en cada caso. Hay que decir que, de hecho, el reclutamiento de FA se ha ido volviendo crecientemente difícil por una serie de motivos: escasa difusión; falta de incentivos (económicos, apoyo profesional, entre otros); estereotipos negativos asociados al rol de FA. Además, los cambios en las composiciones de las familias en Chile entran en conflicto con el concepto de idoneidad de la familia de acogida para recibir un niño (por ejemplo, madres que trabajan fuera del hogar, falta de soporte de familia extendida en esos hogares, o simplemente falta de espacio).

Respecto de la compensación económica que reciben las FA, la percepción de los equipos es problemática. Si bien el aporte está diseñado como una subvención, esta contribución es por un lado insuficiente para cubrir las necesidades de los niños/as, y por otro, tiende a actuar como un incentivo perverso (al transformarse en una motivación principal, en contextos de alta vulnera-

bilidad social), y –como ya se dijo– a generar dependencia, especialmente en algunos tipos de familia. Desde luego, este riesgo remite nuevamente a los criterios de reclutamiento de las familias.

En cuanto a las familias biológicas, los equipos entrevistados admiten tener una visión estigmatizante. No hay otras referencias en la información recogida respecto del trabajo específico que se realiza con estas familias.

En el ámbito del comportamiento organizacional, las características del trabajo socioeducativo requerido –que implica operar en contextos de alta tensión, vulnerabilidad y sufrimiento, además de la necesidad de mantenerse conectados las 24 horas y los fines de semana, atentos a cualquier emergencia–, afecta seriamente la salud mental de los equipos profesionales y técnicos, incidiendo negativamente en la calidad de su trabajo profesional.

En general, los equipos denuncian una serie de debilidades estructurales que afectan negativamente la intervención que ellos realizan. No es casual que, tal como en el caso de los SR, la principal fortaleza que relevan sea su propio compromiso con la tarea que desarrollan. Este compromiso les permite compensar la complejidad de la problemática, pero también deficiencias tales como la escasez de recursos (el estudio de la Fundación León Bloy, 2009, estableció que el aporte estatal solo cubre, en promedio, el 40% del costo total de estos programas) y la fragmentación de los servicios disponibles para infancia.

Otras falencias que los equipos señalan, y que radican estrictamente en el marco jurídico, son la ausencia de estándares para la toma de decisiones sobre cuidado alternativo, y la falta de protocolos que vinculen los programas de FA con los de adopción. En el primer caso, se observa un magistrado con poderes omnímodos, que a pesar de tener asesoría, la decisión final respecto del futuro de un niño/a queda a su discreción, sin que existan procedimientos conocidos y establecidos que encausen las decisiones en esta materia. En el segundo punto, se destaca que actualmente la adopción y el acogimiento familiar son programas excluyentes y diferenciados, al punto que una FA está legalmente impedida de convertirse en familia adoptiva de los niños que acoge, y a su vez, que familias interesadas en la adopción no pueden convertirse en FA.

Por último, es de destacar que los equipos –especialmente los FAE– consideran que FA y SR no se sustituyen el uno al otro. Ambos programas no son percibidos como en competencia ni con funciones equivalentes, sino como complementarios, ya que responderían a situaciones distintas de vulneración de derechos, y a diversos perfiles de niños/as. A pesar de ello, dada la percepción respecto de la discrecionalidad de las decisiones judiciales, no es claro que la toma de decisiones respecto de la idoneidad de uno u otro programa sea la más adecuada.

1.3 Servicios residenciales y familias de acogida en Chile: principales nudos críticos

Si bien la evidencia internacional sobre SR y FA muestra que las segundas son mejores en términos de resguardar el cuidado y desarrollo de los niños/as, el análisis de los programas actualmente implementados en Chile introduce un panorama más complejo. En efecto, la información disponible revela que ambas alternativas se ven afectadas por limitaciones serias, que llegan a poner en riesgo la protección integral de los niños/as que están bajo cuidado estatal. Más allá de las diferencias entre programas, estas condiciones de precariedad están presentes, de forma común, tanto en SR como en FA. Algunas de estas falencias se ubican en las orientaciones técnicas; pero, en su amplia mayoría, nos encontramos con condiciones de tipo estructural que impiden la existencia de estándares mínimos para la implementación de los programas según estos fueron planeados. El resultado es que, en ambos programas de cuidado alternativo, las intervenciones realmente ejecutadas se mueven, de forma discrecional, en algún punto intermedio entre el modelo tal cual está diseñado, y aquello que las restricciones contextuales permiten.

A continuación se resumen los principales nudos conflictivos, comunes a ambos modelos. El recorrido irá desde los que radican en los mismos programas y sus intervenciones, hacia aquellos que se ubican en el marco jurídico institucional.

- **Nudo crítico 1. Orientaciones técnicas insuficientes**. En ambos casos, destaca en primer lugar la falta de protocolos claros de acción para etapas cruciales del tratamiento, tales como el reclutamiento en el caso de las FA, la selección de personal, o la intervención de cara a la reunificación familiar, en el caso de los SR. En el caso del reclutamiento de FA, la falta de familias interesadas que hemos mencionado anteriormente amenaza el objetivo de reducir los SR y ampliar las FA. En ese sentido, es urgente planificar estratégicamente las acciones de reclutamiento que además ayuden a aminorar temores de las FA respecto al establecimiento de vínculos afectivos que se quiebran una vez los niños/as son reintegrados a sus familias. El foco en el déficit del número de familias de acogida oculta, a fin de cuentas, la discusión sobre estándares mínimos para convertirse en cuidador, o bien, como en ambos programas, en profesional que interviene con una población altamente compleja.

  Por otra parte, se constató que, a pesar de realizar una correcta distinción entre público con necesidades diferentes, asignándolos incluso a distintos subprogramas (como FA/FAE), en la práctica, el perfil de los profesionales así como también las intervenciones a realizar, son homogéneas. Esto no obedece a la existencia de protocolos homogeneizantes, sino más bien a la ausencia de toda procedimentalización, con lo que el grueso de la intervención, su potencial de complejización y sus probabilidades de éxito, recaen de forma excesiva en los profesionales. Finalmente, el trabajo clínico con el niño/a en residencias, su familia biológica y con FA queda a discreción de cada equipo profesional y cada dupla que trabaja con las familias. En

este marco, no es de extrañar que las dimensiones que se reconocen como favorables en ambos programas se vinculen más al voluntarismo de los actores de los programas, que a características objetivas y generalizables de los mismos.

- **Nudo crítico 2. Baja especialización**. Las fallas en las orientaciones técnicas se agravan a la luz de la baja especialización que presentan la mayoría de los profesionales en la práctica. En su mayoría, ellos tienen un conocimiento limitado sobre intervenciones que hayan demostrado ser efectivas con familias que hayan perdido la tutela de sus hijos/as y con familias de acogida. Tampoco han recibido una formación específica en las competencias requeridas para trabajar con niños/as cuya vulneración de derechos es catalogable como de alta complejidad. En general, los programas presentan dificultades para reclutar y retener a profesionales especializados y una dotación adecuada. Esta situación es extensible a los educadores de trato directo. En el primer caso, precarias condiciones laborales, bajos salarios y la dificultad de la tarea, hacen poco atractivo el campo laboral en esta área para profesionales especializados, generándose un predominio de profesionales jóvenes y sub-especializados, y una alta rotación. En el caso de los educadores de trato directo, el sistema de turnos es cada vez menos valorado en sectores urbanos donde hay mayor oferta laboral, y donde los salarios son muy bajos para el mercado. Todo esto pone en jaque la organización actual y desafía a desarrollar estrategias alternativas de cuidado.
- **Nudo crítico 3. Estigmatización de las familias biológicas**. Se observa un comportamiento por parte de los profesionales y personal de trato directo de sospecha y alguna estigmatización hacia las familias de origen, que tienden a ser definidas como inadecuadas y no merecedoras del cuidado de sus hijos/as. Esta actitud se enraíza en una cultura organizacional pro internación que rigió, y fue legitimada institucionalmente, por largas décadas. La reciente introducción de un enfoque de derechos y pro reunificación familiar no ha conseguido modificarla sustancialmente, a pesar de que su persistencia resulta contraproducente para los objetivos de la intervención actual.
- **Nudo crítico 4. Diagnósticos de derivación incompletos**. Las familias que entran al sistema enfrentan problemáticas multi causales de creciente complejidad. La información con la que los niños/as son derivados a los SR y FA tiende a ser precaria, y generalmente, al momento de realizar las evaluaciones, los profesionales se encuentran con situaciones de vulneración más complejas de aquellas por las que originalmente se derivó a los niños/as a una medida de protección. En virtud de ello, el proceso de diagnóstico toma un tiempo más largo del previsto, acotando el tiempo destinado a la intervención. Las permanencias de los niños se alargan por sobre lo contemplado en el diseño de los programas y los presupuestos no son suficientes.
- **Nudo crítico 5**. **Fragmentación de servicios orientados a la infancia**. En Chile, la oferta pública para resguardar acceso a bienes y servicios públicos opera de forma altamente compartimentalizada y sectorializada. En este

marco, los SR y FA se ven desafiados a resolver acceso a servicios básicos que debieran estar asegurados por derecho (salud, educación, justicia) pero que no están disponibles y que, por defecto, quedan bajo la responsabilidad de un solo servicio.

Por otra parte, dentro del SENAME también predomina la desarticulación entre diversos servicios de la oferta institucional. El caso de la separación radical entre programas de FA y de adopción es uno de los ejemplos más claros. En efecto, en muchos casos el niño/a se queda con la FA por un tiempo considerable (más de un año) y se establece una relación de apego importante, donde el niño/a, especialmente los infantes, perciben a sus cuidadores como sus padres. Se puede producir una pérdida importante, y un duelo, tanto para la FA como para el niño/a en el momento de la separación. La pregunta que surge aquí es por qué la FA no estaría ubicada en la más alta prioridad para adoptar a ese niño/a, con respecto a padres adoptivos que han hecho el proceso de adopción de ese niño en cuestión, en un proceso paralelo. Otro ejemplo se da cuando varios miembros de la familia son usuarios del SENAME, y no siempre se articulan los respectivos planes de intervención, vulnerando más los derechos de los niños/as; así, algunos niños/as lactantes o preescolares son hijos de madres adolescentes que están a su vez bajo medidas de protección en otros centros del SENAME, y no se establecen planes con objetivos comunes.

Por último, los programas SR y FA operan fuera del principio de territorialidad, por lo que los niños/as son alejados de sus comunidades de origen. Todas estas son características propias de la política social, en general, y de la política pública de infancia, que reducen la eficacia de las intervenciones desarrolladas.

- **Nudo crítico 6. Discrecionalidad de los jueces en el marco de la Ley de Menores**. Como ya se señaló, el sistema pone en manos del Juez de Familia, quien bajo la Ley de Menores posee poderes casi omnímodos, la toma de decisiones sobre el destino de los casos, con información limitada y falta de criterios estandarizados para definir futuro de los niños/as.

  La percepción de los equipos ejecutores es que la ausencia de contrapesos y criterios técnicos en este proceso conduce con demasiada frecuencia a decisiones inadecuadas que atentan contra el mejor interés del niño/a. Ejemplos de estas situaciones se refieren a la tendencia a priorizar a un familiar para encargarse del cuidado del niño/a, a pesar de que esa opción no sea idónea (en familias completas vinculadas al narcotráfico, abuso sexual, violencia intrafamiliar, o simplemente incapacidad del cuidado de largo plazo), afectando la posibilidad de permanencia del niño/a en un solo hogar y aumentando la probabilidad de reingresos.

- **Nudo crítico 7. Falta de recursos**. Varios de los déficits señalados tienen un trasfondo estructural común, y es que la subvención estatal es ampliamente insuficiente para cubrir el valor real de los programas requeridos para trabajar con estas poblaciones. La escasez del financiamiento se vuelve particularmente evidente al observar las precarias condiciones laborales tanto

de profesionales como de personal técnico. Los sueldos bajos, la sobrecarga de los equipos, las plantas profesionales pequeñas, la alta rotación y la sub-especialización son aspectos que están teniendo un drástico impacto en la calidad de las intervenciones desarrolladas; y muy especialmente en el acompañamiento que están recibiendo las familias biológicas y las de acogida. Es evidente en las entrevistas un sentido de baja eficacia profesional y sentido de logro, que genera en los equipos un estado de pesimismo permanente y *burn-out*. La misma falta de recursos explica también, al menos parcialmente, una escasa supervisión interprofesional, y la insuficiente asesoría técnica del SENAME a los equipos profesionales (pues los supervisores SENAME, a su vez, tienen a su cargo una cantidad de residencias superior a la recomendada).

Por otra parte, en el caso de los SR, el financiamiento se vuelve insuficiente para proveer una infraestructura adecuada, lo que redunda en hogares con escaso espacio y privacidad para desarrollar la vida cotidiana. Las informaciones más recientes sobre el estado de las residencias de protección nos hablan de que varios centros tienen, incluso, dificultades para cubrir las necesidades materiales básicas de niños/as. La contracara de esto en las FA es que los montos con los que se compensa a las familias tampoco son suficientes en su dimensión de subsidio.

El tema del financiamiento de los SR y FA es una dimensión explicativa básica del éxito o fracaso de la implementación de un programa; no obstante ello inexplicablemente es uno de los puntos que se tiende a soslayar sistemáticamente. En este sentido, si en Chile ha sido demostrado que los presupuestos de programas como los aquí analizados tienen un financiamiento muy inferior al costo real de las intervenciones planificadas, el origen del fracaso o del rendimiento insuficiente habría que buscarlo inicialmente en los problemas de financiamiento, y no en jueces, profesionales, familias o instituciones. Más allá de sus acciones y omisiones puntuales, resulta mucho mayor el impacto estructural del sistema de financiamiento y del marco legal que, a fin de cuentas, lo sustenta.

Dada la relevancia del tema vale la pena hacer algunas precisiones. Es cierto que las condiciones han mejorado en los últimos años, pero estas mismas mejoras han generado nuevas restricciones a la implementación de los programas. La Ley 20.032 de 2005, fue sancionada para superar previas deficiencias de los servicios sociales, a través de la estructuración de un sistema moderno de financiamiento, con licitaciones y evaluación técnica y financiera de los proyectos. Los montos de subvención se han actualizado; sin embargo, si vamos a los valores reales de las subvenciones de los SR y FA, la situación es la siguiente:

Para determinar el monto a pagar, el Reglamento de la Ley 20.032, especificó el método de cálculo para cada línea de acción, estableciendo un valor base que es el mínimo a pagar. Siendo el monto de subvención ofrecido para cada línea, tal como lo establece el artículo 29 de la Ley, incrementado según los siguientes factores: la edad de niños, niñas y adolescentes;

situación y complejidad de discapacidad que los sujetos pudieran presentar; complejidad de la situación que el proyecto pretende abordar; zona geográfica; cobertura de atención de proyectos residenciales. El precio se fijó en USS (Unidades Subvencionables SENAME) y cada USS equivale a $13.410 pesos (año 2013), reajustándose anualmente conforme al IPC.

En el caso de las residencias, la subvención es de 7,5 USS, que equivale a $100.575 pesos mensuales y en el caso de las familias de acogida la subvención alcanza a 6,7 USS, que corresponden actualmente a $89.847 pesos mensuales. Estos montos se entregan a las instituciones que administran los programas, y estas entregan directamente a las FA alrededor del 50% de dicho monto, en el mejor de los casos. A la fecha, estos montos son insuficientes tanto para mantener un adecuado funcionamiento de un servicio residencial como para que las familias de acogida puedan proporcionar una atención digna, que satisfaga al menos las necesidades básicas de los niños a su cuidado. Menos se puede pensar en que tengan una asistencia profesional y técnica de calidad y que los programas de apoyo a los que puedan acceder también lo sean.

Se han dado muchas explicaciones para que no existan subvenciones mayores que van desde que el aporte económico es simbólico porque se proveen aparte todos los servicios que necesite el niño (salud, educación, servicios sociales, etc.), hasta que este tipo de programas no pueden convertirse en un negocio, que hay familias que se pueden aprovechar económicamente de esta situación, que se desnaturalizaría el fin último del programa como de acción altruista y de ayuda al prójimo, y que a las familias pobres $30 ó $40 mil al mes les pueden ser de una gran utilidad. Las explicaciones del primer tipo no consideran que la calidad de los servicios que se prestan muchas veces sea insuficiente, o que los tiempos de espera sean demasiado largos. Las explicaciones del segundo tipo, en tanto, expresan un prejuicio sobre las FA que desfavorece el trabajo colaborativo en estos programas.

2. Casos internacionales de cuidado alternativo: lecciones para Chile

Para el análisis de casos internacionales se desarrollaron entrevistas a profesionales que implementan programas residenciales y de acogimiento familiar y/o expertos estudiosos de servicios sociales de bienestar infantil en Suecia, Italia y Estados Unidos. Los tres son países que han avanzado en privilegiar alternativas de cuidado que resguardan el derecho del niño/a a vivir en familia, protegen el interés del niño y su ejercicio de derechos de sobrevivencia y desarrollo, y evitan cualquier forma de discriminación, todas dimensiones que se ajustan a los principios generales establecidos por UNICEF.

Un hallazgo general que ha de destacarse en términos de cuidado residencial, es que dicha oferta se mantiene reducida a un nivel mínimo pero estable, para aquellos niños/as que tienen necesidades especiales que son bien satisfechas por la estructura de internado. Sin embargo, no existe oferta residencial en Suecia ni en Italia para niños/as menores de seis años, a menos

de tratarse de residencias en las que se ofrece un cuidado a la familia completa, en el caso sueco; o absolutamente transitorias mientras se encuentra una FA en el caso italiano. En Estados Unidos también ocurre que, aunque los casos extremadamente serios de parálisis cerebral o severos trastornos genéticos están temporalmente en cuidado en clínicas, los niños pequeños por definición están en FA.

Respecto de las FA, se han identificado dimensiones que son de utilidad para explicar algunos de los hallazgos del caso chileno y proponer mejoras, tanto al sistema proteccional de infancia como a los programas bajo análisis. Cabe señalar que ningún país estudiado ha estado libre de las falencias y dificultades que emergen al crear e implementar programas de familias de acogida. Por lo tanto, es posible aprender de las estrategias que han utilizado para superar y abordar las dificultades que han sido reconocidas como tales por los profesionales, también, en el caso de Chile.

A continuación se presentan las cuatro principales lecciones de los casos analizados, teniendo siempre como perspectiva la reforma de los modelos de cuidado alternativo para niños/as menores de seis años en Chile.

- **Lección 1. Modelo de política de infancia. Descentralización, articulación, toma de decisiones conjunta**

Ciertamente los casos europeos están caracterizados por un enfoque de bienestar social distinto al enfoque liberal/conservador propio de Estados Unidos y más cercano al chileno. Cada uno de ellos marca profundamente el tipo de sociedad que se construye y sus valores predominantes (Maingon, 2006), afectando el tipo de vínculos sociales existentes, la inserción de las personas, su posición, trato y participación. Esto también afecta la manera de ver y tratar a las familias que enfrentan dificultades en los procesos de crianza y que han derivado en vulneración de derechos de sus hijos/as.

En Europa, el énfasis en las solidaridades sociales y la democracia sobre la base de derechos sociales, la equidad y la construcción de ciudadanía, evita la reducción de las personas únicamente a su rol como sujetos de asistencia; de allí que la satisfacción de necesidades sociales se entienda como responsabilidad colectiva, y la oferta de bienestar social como un derecho, que se acepta de manera voluntaria (Khoo *et al.* 2002). Estas opciones se traducen en la existencia de una protección a la infancia no fragmentada de la protección integral a la familia, donde confluyen diversos programas (trabajo, educación, salud entre otros), y la sociedad colabora en una suerte de alianza con las familias que requieren apoyo.

Cuando se interviene con las familias, el foco de atención está puesto en las habilidades y necesidades de los niños/as y sus familias, en vez de sancionar a la familia de alta complejidad y/o enfocarse en los factores de riesgo.

Por ejemplo, en Suecia emplean la evaluación "BBIC", una adaptación de la evaluación *Looking After Children* de Inglaterra. Esta evaluación se basa en tres pilares: las necesidades del niño, las habilidades de la familia y el entorno. Los profesionales realizan esta evaluación en casos de denuncias de posibles vulneraciones de derechos, o cuando la familia se acerca por problemas conductuales de sus hijos adolescentes. Esta última aproximación a la familia de origen favorece su voluntariedad y naturalmente ayuda al fin original de estos servicios, que es la reunificación familiar.

Otra diferencia entre el modelo europeo y el estadounidense es el factor de la voluntariedad, ya que en Estados Unidos los niños maltratados se ubican en FA y con las familias de origen se trabaja en un plan de necesidades y servicios que se listan en un documento legal que firma el juez. El *Child Welfare System* (CWS) tiene la obligación de dar estos servicios a los padres y trabajar con ellos, pero el vínculo no es voluntario; si los padres no cumplen, al cabo de dos meses el juez puede dictaminar que se terminan los derechos parentales y el niño es libre para ser adoptado; teniendo la primera prioridad la familia de acogida (Barth & Jonson-Reid, 2000).

Más allá de estas diferencias, en los tres casos encontramos sistemas descentralizados, flexibles y con una oferta ampliamente diversificada para atender los requerimientos específicos de las familias. La comparación con el caso chileno de tipo centralizado y unitario, marca una distancia profunda en la toma de decisiones y la participación de los actores involucrados en los servicios sociales y en la articulación de servicios. Un alto nivel de descentralización del poder estatal implica grandes variaciones regionales, con poca estandarización y poca regulación desde el nivel estatal. La autonomía, a su vez, permite mayor flexibilidad para ajustarse a los contextos locales, y por ello la oferta refleja mejor las necesidades de las personas.

En cuanto al aspecto específico de las articulaciones posibles entre programas de FA y de adopción, encontramos que en Suecia la adopción no está contemplada para los niños/as que están bajo cuidado estatal; la familia biológica mantiene la tuición en todo momento. En Italia, en tanto, los procesos de adopción son muy largos, y es difícil cumplir todos los requisitos solicitados para definir susceptibilidad de adopción.

Por último, en lo que respecta a la toma de decisiones de carácter judicial, en los casos estudiados esta no está concentrada en unidades aisladas. En el mismo marco de descentralización descrito, los equipos municipales dialogan en términos horizontales con el poder judicial, favoreciendo decisiones informadas y orientadas al mejor interés de los niños/as.

- **Lección 2. Recurso humano especializado y heterogéneo de acuerdo a necesidades diversas**

En los casos analizados, los profesionales de SR y FA tienen un alto nivel de especialización; tanto cuidadores diarios como trabajadores sociales y psicólogos. En los SR se reconoce la complejidad de los usuarios, y se asume que requieren una atención profesional específica. Las residencias que acogen a la familia completa no requieren personal técnico porque son las familias mismas quienes realizan las tareas de cuidado diario, y el apoyo para resolver los problemas que traen (adicciones, trastornos) es otorgado por profesionales altamente competentes.

En el caso de las FA se distinguen claros procesos de reclutamiento, selección y acompañamiento de las FA, por lo tanto se aseguran condiciones básicas para el trabajo de los cuidadores. Además existe una diferenciación del tipo de FA según la necesidad de cada caso. En Suecia, algunas FA son encabezadas por uno de los padres que es profesional y es remunerado como tal por su dedicación exclusiva al caso. En Italia existen también casos de este tipo, pero en general las FA son similares a las de Estados Unidos, donde reciben una cantidad menor de dinero comparada con los sueldos de profesionales, para ayudar con los consumos básicos de los niños/as.

En síntesis, la complejidad de las demandas supone precisos niveles de selección de los actores que conforman los sistemas de cuidado alternativo. Por otra parte, la especialización permite ajustarse a las diversas necesidades de las familias, de allí que la oferta se caracteriza por una amplia diversidad en la FA: cuidado diurno, una o dos veces a la semana, con pernoctación o sin ella, etc.

- **Lección 3. Reclutamiento, selección y vínculo con las FA. Criterios claros y trabajo en equipo**

Los criterios de selección de los cuidadores de los SR y FA en los países estudiados, son multidimensionales y están claramente definidos, explorando aspectos motivacionales, capacidades emocionales y educacionales. En Estados Unidos, a través del *Quality Parenting Initiative* se levantó la imagen de la familia de acogida, tratando de dar más prestigio social y reconocimiento a las familias que deciden acoger a un niño. En Italia, la tarea de reclutamiento es desarrollada por programas especializados en esta tarea, vinculados a las comunidades locales donde realizan la difusión. Las convocatorias incluyen a las FA ya reclutadas, quienes cumplen un rol importante compartiendo sus experiencias y ofreciendo apoyo a las nuevas FA en la tarea del cuidado. Se observa una alianza entre los profesionales y las FA, donde los dos actores son parte importante de los programas.

En este escenario, la compensación a las FA no genera sospechas desde los profesionales sobre su carácter de incentivo perverso, ya que las motivaciones de las FA quedan despejadas desde un comienzo.

- **Lección 4. Recursos suficientes**

Aunque parezca evidente, vale la pena destacar que los recursos financieros de los programas están estimados y garantizados de forma de asegurar un estándar de vida básico a los niños/as en cuidado alternativo. Esto tendrá impacto en la calidad de la intervención por múltiples vías, entre ellas, posibilitando algunas de las buenas prácticas ya señaladas, como el contar con un recurso humano idóneo para los desafíos que se abordan.

Ya destacamos anteriormente la importancia del financiamiento como condicionante de éxito de estos programas. En el cuadro siguiente se ofrece una comparación del financiamiento de los programas internacionales estudiados –que a pesar de sus limitaciones ofrecen servicios de mayor complejidad para los niños/as y sus familias– con el caso chileno. Los valores que se indican son variables de acuerdo a los programas o a los estados donde se implementan[2]. Se pone como punto de referencia el ingreso per cápita de esos países en el año 2012. Si bien nuestro país es el que tiene el ingreso más bajo de los países comparados, las diferencias en los montos de dinero destinados a los programas van mucho más allá de las diferencias de ingresos, e indican que la posibilidad de mejorar la oferta de cuidado alternativo en Chile requiere un incremento sustantivo en el financiamiento, pues en el caso de menos diferencia, el financiamiento extranjero duplica el financiamiento en Chile (FA), y en los casos de más diferencia, estas pueden ser diez veces más al aporte proporcional según ingreso per cápita que en Chile (SR).

TABLA 1. **Cuadro comparativo valores subvenciones en diferentes países con ingreso per cápita referencial (en dólares estadounidenses)**

País/valor (US $)	FA Simple	FA Especial	SR	Ingreso per cápita (2012)
Chile	180	180	203	15.363
Italia	520	520	3.896	33.049
Estados Unidos	420	515	3.000	49.965
Suecia	1.170	3.700	13.520	55.245

Fuente: elaboración propia[3].

2 El valor en Estados Unidos corresponde a un programa del estado de Texas.

3 Elaborado a partir de entrevistas a implementadores de programas SR y FA (Italia y Suecia). En el caso de Estados Unidos se obtuvo a partir de: http://www.childrensrights.org/policy-projects/foster-care/hitting-the-marc-foster-care-reimbursement-rates/foster-care-rates-by-state

Conclusiones

1. Lineamientos para modelos de cuidado alternativo para niños/as menores de seis años bajo cuidado estatal

Este estudio partió de la premisa de que la FA, como un esquema que aumenta la probabilidad de conseguir relaciones individuales significativas para los niños/as, es el modelo preferible a la hora de dar cuidado alternativo a niños menores de seis años que han sido separados transitoriamente de sus familias por una vulneración de derechos. Sin embargo, el estudio de la implementación de los programas chilenos, más la comparación con la experiencia internacional, nos llevaron a establecer las siguientes conclusiones:

a. Actualmente la calidad de la intervención en ambas clases de programa presenta importantes falencias, por lo que ninguno de ellos es, de momento, una alternativa idónea.
b. Las falencias detectadas son, en su gran mayoría, comunes a ambas clases de programa, y se encuentran, por lo general, ligadas a características estructurales propias del marco jurídico-institucional chileno en materias de infancia.

Del análisis de los nudos críticos que obstaculizan la oferta de cuidado alternativo en Chile a la luz de las lecciones internacionales, se desprenden ciertos lineamientos estratégicos. Estos serán presentados a continuación, abordando en primer lugar los que tienen que ver con el tránsito de la política pública de infancia hacia un enfoque de protección integral de derechos. Comenzamos por este nivel, más macro, en vistas de la segunda conclusión recién mencionada. A continuación, desarrollaremos los lineamientos vinculados con aspectos más específicos de cada uno de los modelos de intervención.

- **Lineamiento 1. Enfoque de protección integral de derechos**

En 1990 Chile ratificó su firma de la Convención Internacional de los Derechos del Niño (CIDN), con lo cual se comprometió a modificar paulatinamente su institucionalidad en lo que se refiere a políticas de infancia, a fin de adaptarlas al paradigma de la protección integral de derechos de los niños mencionado, subyacente a la CIDN[4]. A muy grandes rasgos, lo que esta doctrina propone es la valoración de niños y niñas, no ya como depositarios de prácticas asistencialistas ni objetos de protección sino como sujetos de derechos, que deben gozar de las mismas garantías que los adultos, con un *plus* de derechos adicionales en razón de su condición particular (Cortés y Contreras, 2001). En este nuevo paradigma, la protección judicial de derechos debe reconocer y promover derechos, no violarlos ni restringirlos; los jueces deben ejercer su actividad limitados por garantías; y la privación de libertad

4 Los principios rectores de la CIDN son: la no discriminación, el interés superior del niño, la supervivencia y el desarrollo, y la participación.

solo puede operar respecto de infractores de ley (no de niños en situación de riesgo), como último recurso y por el mínimo de tiempo.

Durante los años noventa, pero con mucha mayor fuerza a partir de 2001, Chile inició un proceso gradual de reformas de la institucionalidad referente a infancia, para dar efectividad a estos derechos. No obstante, y a pesar de estos importantes avances, los organismos de la sociedad civil que trabajan con infancia –muchos de ellos organismos colaboradores del SENAME– han señalado en innumerables ocasiones que la transición hacia un modelo de protección integral dista aún de completarse. Este juicio es compartido por el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) y por organismos internacionales como UNICEF y el Comité de los Derechos del Niño, para quienes el Estado de Chile todavía tiene pendiente el desafío de emprender una serie coherente de reformas que le permitan al país contar con una institucionalidad de infancia moderna, efectiva y respetuosa de los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes (UNICEF, 2012; INDH, 2010, 2011 y 2012). Puntualmente, el Comité de los Derechos del Niño, en los exámenes periódicos de 2002 y 2007, ha recomendado a Chile reformar la Ley de Menores (cuyo espíritu contradice en términos sustantivos los principios de la CIDN) para establecer una norma única que proteja integralmente a niños, niñas y adolescentes, garantizando el ejercicio efectivo de sus derechos[5].

En este marco, y respecto de un enfoque de protección integral de los niños/as, proponemos las siguientes recomendaciones, entendidas como condiciones básicas para la implementación de modelos de cuidado alternativo:

- Sanción de una Ley de Protección Integral a la infancia.
- Derogación de la Ley de Menores.
- Servicios de protección integrados a la protección social: prestación de una amplia gama de opciones de atención para satisfacer las necesidades individuales de los niños/as y sus familias.
- Provisión de mecanismos para que el niño/a y su familia participen de manera sistemática y efectiva en la toma de decisiones sobre las opciones de cuidado adecuadas y el objetivo a largo plazo de la colocación; este aspecto es fundamental para la protección de sus derechos.
- Establecimiento de criterios para decidir entre las opciones de atención fuera del hogar que se reconocen como lineamientos formales para el sistema judicial.
- Definición de cualificaciones y responsabilidad de quienes deciden entre opciones de atención fuera del hogar.

5 De hecho, el recientemente creado Bloque por la Infancia (agrupación que reúne a un amplio abanico de organismos no gubernamentales) denunciaba en agosto de 2012 que Chile es el único país de América Latina que todavía no cuenta con una Ley de Protección coherente con la CIDN. Revisar: http://www.achnu.cl/wp-content/uploads/2012/08/EL-BLOQUE-POR-LA-INFANCIA-Y-LA-DIVISI%C3%93N-DEL-SENAME.pdf [Accedido en: 6 de marzo de 2012].

- Las medidas de protección deben ser sometidas a revisión periódica para su continua adecuación y justificación.
- Criterios para la acreditación de los proveedores de cuidado alternativo y evaluación en curso, así como revisión de la acreditación.

Algunas acciones estratégicas requeridas para generar estas condiciones son:

- Discusión, mejoramiento y promulgación del proyecto de ley de protección integral a la infancia. El actual proyecto de ley de Protección de Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes (Boletín Nº 8911-18), es insuficiente, ya que como señala Muñoz (2013, p. 7), el proyecto debiera "incorporar al texto el lenguaje claro y explícito de los derechos universales de los NNA (niños, niñas y adolescentes). Esto reduce inmediatamente el énfasis en la vulnerabilidad, y resguarda del legado de la irregularidad social. Paralelo a esto, se debe derogar la Ley de Menores (y debiera…) asegurar una institucionalidad de entes suficientemente facultados, con poder político y con presupuesto público que de manera efectiva y plena garanticen los derechos de los NNA. Aquí cabe la conformación de un consejo(s) amplio, descentralizado y con representación directa de NNA y la institución de un Defensor".
- Traspaso del SENAME al Ministerio de Desarrollo Social en el marco de un sistema de protección integral de la infancia. Para estos efectos también existe un proyecto de ley que suprime el actual Servicio Nacional de Menores, creando dos nuevos Servicios de atención a la infancia y adolescencia (Boletín Nº 8487-07). Sin embargo, como se señala en Irarrázaval *et al.* (2012), el éxito de este proyecto se sujeta a la existencia de una Ley de protección integral de NNA. Sobre este punto se discute en detalle más adelante.
- Desarrollo de estándares para la toma de decisiones basados en modelos probados: por ejemplo, *Estructural Decision Making*. Hasta ahora esta toma de decisiones aparece como un área gris no estandarizada, más bien discrecional. Debe revisarse el rol de los jueces y los actores que acompañan su toma de decisiones sobre las medidas de protección.
- Sistema de acreditación y evaluación permanente de organismos colaboradores, por ejemplo, el proceso de certificación bajo el modelo de gestión de calidad de programas sociales para la obtención de un "Sello UC a la Calidad"[6].

- **Lineamiento 2. Servicios residenciales**

En términos generales, las estrategias de desinstitucionalización no pueden dejar de considerar tres dimensiones claves identificadas ya el año 2002 cuando se iniciaron en Chile procesos de desinstitucionalización masiva (UNICEF, 2005). (i) existen en las residencias permanencias prolongadas de

6 Disponible en: http://www.calidadsocial.uc.cl/htm/certificacion.html.

los niños/as; (ii) se realizan en los SR escasas intervenciones orientadas a la reunificación y el egreso; y (iii) las culturas organizacionales de las residencias tienden a valorar las largas permanencias de los niños/as como factor protector. Por ello, cualquier esfuerzo orientado a reducir los SR e incrementar la oferta de FA debe identificar las vías de reunificación familiar y considerar una posible resistencia organizacional al cambio.

Nuestras recomendaciones en esta línea apuntan a:

- Reconocimiento de que la desinstitucionalización es un proceso complejo que no se puede asumir como un acto de cierre de instituciones de una sola vez. El período de transición requiere asegurar que el clima social, profesional y político sea positivo, así como la promulgación de legislación y reglamentaciones apropiadas, además de asumir que, obviamente, la desinstitucionalización presupone la creación o el desarrollo de alternativas adecuadas y operativas (lo cual ha de comprobarse empíricamente).
- Perfeccionamiento de los criterios de selección cuidadores.
- Flexibilización del espacio residencial, a través de modelos como el de residencias familiares.
- Mejorar la selección, formación, supervisión y apoyo a los cuidadores alternativos.
- Generar condiciones para el reclutamiento y retención de personal especializado (profesional y técnico).
- Dar relevancia al apoyo técnico, por sobre una lógica de mera fiscalización.
- Continuar con la estrategia de desmasificación de las residencias.
- Diseñar planes de permanencia, para los niños que no tienen posibilidades de reunificación ni de adopción.
- Para todo lo anterior, es crucial contar con una mayor inversión.

- **Lineamiento 3. Familias de acogida**

Respecto de las FA, las recomendaciones emanadas del estudio van en las siguientes líneas:

- Considerar la ampliación de FA requiere ser conscientes de los peligros de cifrar todas las esperanzas en este sistema, especialmente si entre tanto no se modifica el marco jurídico-institucional y la asignación de recursos.
- En este sentido, es prioritario contar con una mayor inversión.
- Es del todo pertinente reevaluar la relación entre programas de adopción y FA[7].

7 Al respecto, revisar el Boletín 9051-18 (Moción Cámara de Diputados del 5 de agosto de 2013), que modifica el artículo 20 de la Ley N° 19.620 sobre adopción de menores, estableciendo que "no será impedimento para aquellas familias de acogida acreditadas por el Servicio Nacional de Menores o sus organismos acreditados, que al cabo de un año ininterrumpido a cargo de un niño, niña o adolescente, tengan la posibilidad de participar en el procedimiento de adopción del menor, cuando cumpliendo con los mismos requisitos para ser adoptantes existiese además un vínculo efectivo de apego entre ellos".

- Han de perfeccionarse los criterios de selección de los cuidadores. A este respecto, una revisión actualizada del estado del arte sobre selección de FA desarrollada por Lukke & Sebba (2013) recomienda el uso de instrumentos de selección que generalmente miden aspectos como: formas de crianza; estilos de cuidado de niños que no son hijos propios; estilos y frecuencia de contacto con niños/as acogidos y sus familias de origen; límites en el marco de las actitudes sexuales; conocimiento de temas relacionados al maltrato infantil; formas de disciplinar; conciencia de la manera de asegurar apego con adultos; conciencia de las motivaciones/ necesidades propias para acoger; religión, aspectos étnicos, lingüísticos, culturales necesarios de considerar; estándar de vida y estilo de vida; salud; experiencia propia de parentalidad. El uso de instrumentos no debe constituir la única base de selección de los cuidadores; especialmente en países en desarrollo, el fomento de los servicios de FA debe considerar la utilidad de adaptar los instrumentos de selección usados internacionalmente para considerar los valores culturales locales. En este proceso se debe considerar que la adaptación reduce la validez de los instrumentos hasta que sean testeados. Adicionalmente deben chequearse transversalmente diversas fuentes de información como entrevistas, visitas domiciliarias, y entrevistas a terceros. En este proceso deben identificarse fortalezas y áreas en las que las FA necesiten *training* y especial apoyo. Los instrumentos adolecen de errores predictivos que afectan la evaluación de los niveles de seguridad ofrecida a los NNA, la habilidad de la FA de lograr permanencia y estabilidad, y garantizar el bienestar de los NNA. Por ello debe considerarse la posibilidad de ampliar la selección de instrumentos para abordar atributos adicionales e incluir participación de los NNA en identificar características deseables de los cuidadores. Paralelamente no debe olvidarse que la aplicación de instrumentos estandarizados para seleccionar o rechazar candidatos puede parecer ser rentable, pero la tentación para usarlos aisladamente debe ser resistida. Un tercer punto que se recomienda es resguardar la evaluación de prejuicios de los entrevistadores que puedan afectar las respuestas de las FA, invalidando los resultados de los *test* o entrevistas. Esto implica proveer *training* en recolección y análisis de información a partir de una gama de fuentes, incluyendo instrumentos de selección, orientación/sesiones de formación. Por último, se indica que es fundamental el seguimiento de los seleccionados por un período de tiempo razonable midiendo resultados específicos referidos a la seguridad de los niños, abuso o negligencia, estabilidad de la colocación y avances experimentados por los NNA que han sido acogidos.
- Se requiere mejorar la selección, formación, supervisión y apoyo a los cuidadores alternativos[8].
- Es recomendable introducir una mayor especialización de funciones y recursos diferenciados, identificando, por un lado, organizaciones a cargo de un reclutamiento especializado; y, por otro, organizaciones a cargo del trabajo con las familias de origen, niños/as y familias de acogida.

8 Para la evaluación de los cuidadores existen varias iniciativas interesantes de mirar: Instrumento *Kälvestenintervjun*, disponible en: http://kalvestenintervju.se/nya-kalvestenintervjun; el trabajo de Carole Shauffer que ayuda a definir parámetros con el *Quality Parenting Initiative*; la Evaluación BBIC, una adaptación de la evaluación *Looking After Children* de Inglaterra.

2. Avances hacia una ley de protección de los derechos de niños y adolescentes

Los lineamientos propuestos permiten enfrentar los déficits que se produce en la implementación de los programas, la deuda entre discurso y práctica obedece en parte a condiciones propias del contexto que afectan la consecución de los objetivos inicialmente diseñados, asociados a los valores, metodologías y fines que entran en competencia entre discurso y realidad (Lipsky, 1980; Winter, 1990; Ryan, 1996). Pero también, para el caso de los programas estudiados y de la oferta de protección a la infancia en general, el diálogo entre el discurso de los derechos y su implementación efectiva requiere además de un marco jurídico que entregue sustento a estos discursos y objetivos. En este sentido es que se plantea la necesidad de una adecuada Ley de Protección Integral de la infancia, que incluya un amplio marco de derechos y garantías universales que establezca obligaciones legales de prestaciones de servicios a favor de la infancia en una relación de ciudadanos con el aparato administrativo. Esto permitiría encarar las limitaciones que el enfoque de política pública vigente produce, y acompañar un cambio cultural que apunte hacia la construcción de ciudadanía que colabora con –y no culpa a–, aquellos grupos sociales que requieren apoyo de la sociedad para enfrentar las consecuencias que la precariedad acarrea, entre ellas, las dificultades de la crianza en situación de estrés.

Los enfoques de política pública en los casos europeos tienen un énfasis en las solidaridades sociales y la democracia, sobre la base de derechos sociales, la equidad y la construcción de ciudadanía, que no reduce a las personas únicamente a su rol como personas asistidas; de allí que la satisfacción de necesidades sociales se entienda como responsabilidad colectiva. Este enfoque implica para los servicios sociales una responsabilidad solidaria con los padres, cuya oferta de bienestar social se concibe como un derecho, al que se accede de manera voluntaria, y con recursos para apoyar a las familias (Khoo *et al.* 2002). Avanzar hacia este horizonte requiere de mecanismos que favorezcan una protección integral e integrada, y para ello los servicios de protección universales y especializados deben enmarcarse en un sistema amplio, donde el SENAME deja de ser una unidad aislada y se convierte en un componente articulado de la oferta estatal.

Al respecto, el ya mencionado proyecto de ley que modifica la institucionalidad de infancia y adolescencia en Chile (Mensaje Nº 31-360), constituye una iniciativa legal que busca suprimir el actual SENAME, canalizando sus facultades en dos servicios independientes: el Servicio Nacional de Protección de la Infancia y la Adolescencia y el Servicio Nacional de Responsabilidad Penal Adolescente.

Las líneas de acción del primero se orientarían a la protección de quienes hayan sido vulnerados en sus derechos, la administración del sistema de

adopciones y el desarrollo de intervenciones focalizadas para la prevención de vulneraciones a los derechos de niños y niñas. "De naturaleza descentralizada, pero coordinándose con el Presidente de la República mediante el Ministerio de Desarrollo Social, el Servicio Nacional de Protección de la Infancia y la Adolescencia contaría con personalidad jurídica y patrimonio propio, sería encabezado por un/a Director/a Nacional seleccionado/a por Alta Dirección Pública, se financiaría a través del presupuesto nacional, ejecutaría sus tareas a través de Direcciones Regionales y contaría con la colaboración de un Consejo Consultivo" (INDH, 2012, p. 120).

El segundo organismo, dependiente del Ministerio de Justicia, tendría por misión coordinar el sistema de sanciones por infracciones a la ley penal establecido en la Ley 20.084 y contribuir a la reinserción social de los y las adolescentes. Descentralizado y de similares características institucionales que el Servicio Nacional de Protección de la Infancia y Adolescencia, contaría además con un Consejo Nacional de Responsabilidad Penal Adolescente, de índole intersectorial, que –a partir de los lineamientos de la política nacional– elaboraría el Plan Estratégico Nacional para la Integración Social del Adolescente infractor de ley (INDH, 2012).

A todas luces, la iniciativa de reformar la institucionalidad de infancia emprendiendo, finalmente, la postergada "separación de vías", es de la máxima relevancia, pues se hace cargo de uno de los puntos centrales que, como señala UNICEF (2012), resta para poder ajustar plenamente la política pública chilena de infancia a un paradigma de protección integral de derechos. No obstante, el ya mencionado Bloque por la Infancia ha planteado una visión más bien escéptica, sosteniendo que el contenido del proyecto de ley no evidencia "ninguna garantía real de superación de las falencias actualmente existentes. En concreto, la nueva propuesta es similar al antiguo SENAME, solo que ahora dividido en dos"[9]. El Bloque llama la atención sobre los riesgos de avanzar en un cambio de institucionalidad sin antes contar con una matriz legal "apegada a los principios de la Convención de los Derechos del Niño, desde la cual se organice un sistema de protección universal y especial, anclado en lo local y orientado a toda la infancia del país"[10]. Por lo tanto, apuntan a la necesidad de realizar coordinadamente las modificaciones necesarias en el nivel normativo y el organizacional (INDH, 2012).

Actualmente, el proyecto de ley se encuentra en primer trámite constitucional, concretamente, en la sub etapa del primer informe de la Comisión de

9 Disponible en: http://www.achnu.cl/wp-content/uploads/2012/08/EL-BLOQUE-POR-LA-INFANCIA-Y-LA-DIVISI%C3%93N-DEL-SENAME.pdf [Accedido el 6 de marzo de 2012].

10 Disponible en: http://www.achnu.cl/wp-content/uploads/2012/08/EL-BLOQUE-POR-LA-INFANCIA-Y-LA-DIVISI%C3%93N-DEL-SENAME.pdf. [Accedido el 6 de marzo de 2012].

Constitución, Legislación y Justicia[11]. El escaso avance del trámite legislativo desde su presentación, junto con el contar únicamente con urgencia simple, permite augurar que el proceso será lento, a menos que el Ejecutivo resuelva darle mayor urgencia. Por otra parte, la etapa de discusión es aún muy temprana como para poder adelantar cuáles serán los cambios que podría sufrir la ley durante el debate parlamentario.

En cuanto a los cambios que esta nueva institucionalidad podría implicar (una vez aprobada la ley) para el sistema de protección y, concretamente, para los SR y FA, es poca la información que actualmente se encuentra disponible. Desde luego, ambos programas pasarían a depender del nuevo Servicio Nacional de Protección de la Infancia y la Adolescencia, pero no es claro qué modificaciones implicará esto en términos de la intervención que allí se realiza. A partir de su análisis del proyecto, los organismos de la sociedad civil denunciaron ciertos aspectos como: las limitadas funciones y atribuciones con que se dotarían los nuevos servicios, los escasos mecanismos de coordinación con los Tribunales de Justicia, y el énfasis en herramientas de gestión centralistas como los Planes Nacionales (INDH, 2012). Por otra parte, y de cara a los actuales déficits presupuestarios que aquejan a los SR y FA, resulta particularmente preocupante su apreciación de que el aumento de recursos consagrado en la ley está limitado al primer año de instalación de los nuevos servicios, "lo que permite suponer que ellos no irán a paliar las brechas en los programas que son ejecutados por las actuales instituciones colaboradoras, sino que se destinarán a aumentar las dotaciones de personal, infraestructura, arriendos, vehículos, informática, sistemas de registros, etc. que exigirán los nuevos servicios"[12]. En este marco, es posible pensar un escenario en que muchos de los actuales problemas se mantendrán en el mediano plazo, con o sin separación de SENAME en dos.

En este marco de restricciones contextuales, como ya hemos dicho, la opción radical por cerrar los programas de SR y traspasar a toda su población a servicios de FA no es la solución idónea. Ciertamente, es necesaria una revisión de elementos técnicos de la intervención de los SR. De manera paralela, hay que revisar las actuales estrategias de acción de las FA para mejorarlas y aprender de los errores de la experiencia internacional. Y por último, es fundamental, de una vez por todas, dar el lugar que la infancia requiere en la agenda de política pública y asignar los presupuestos necesarios para garantizar lo que por derecho se debe.

11 Para mayor información, ver: http://sil.senado.cl/pags/index.html [Accedido el 6 de marzo de 2012].

12 En http://www.achnu.cl/wp-content/uploads/2012/08/EL-BLOQUE-POR-LA-INFANCIA-Y-LA-DIVISI%C3%93N-DEL-SENAME.pdf. Fecha de consulta: 06 de marzo, 2012.

Referencias

Barth, R.P., & Jonson-Reid, M., 2000. Outcomes after child welfare services. *Children and Youth Services Review*, 22, 787–810.

Barth, R., 2002. *Institutions vs. foster. homes the empirical base for a century of action. Jordan Institute for Families.* School of Social Work School Pittsboro Street University of North Carolina at Chapel Hill.

Carlson, M. & Earls, F., 1997. Psychological and neuro-endocrinological squeal of early social deprivation in institutionalized children in Romania. *Annals of New York Academy of Sciences*, 807, 419–428.

Carnegie Corporation of New York, 1994. *Starting points. Meeting the needs of our youngest children.* New York: Carnegie Corporation of New York.

Casanueva, C., 2012. *Desarrollo de competencias parentales con niños adoptados o acogidos de servicios de menores RTI International.* II Seminario Internacional de Adopción, 25 de octubre 2012 Santiago, Chile.

Cortés, J. y Contreras, C., 2001. *Infancia y derechos humanos: discurso, realidad perspectivas.* Santiago de Chile: LOM.

Fundación León Bloy para la promoción integral de la familia, 2009. *Informe final proyecto evaluación-estudio de gastos de las líneas de acción de los centros residenciales, programas de familias de acogida y programas de protección especializada, específicamente de explotación sexual comercial infantil.*

Glaser, B., 1994. *Basics of grounded theory analysis: emergency versus forcing.* Mill Valley, CA: Sociology Press.

Hair, H., 2005. Outcomes for children and adolescents after residential treatment: a review of research from 1993 to 2003. *Journal of Child and Family Studies,* 14 (4), 551–575.

Hazen, A., Connelly, C., Kelleher, K., Landsverk, J. & Barth, R., 2004. Intimate partner violence among female caregivers of children reported for child maltreatment. *Child Abuse and Neglect*, 28 (3), 301-319.

INDH, 2010. *Informe Anual Instituto Nacional de Derechos Humanos.*

INDH, 2011. *Informe Anual Instituto Nacional de Derechos Humanos.*

INDH, 2012. *Informe Anual Instituto Nacional de Derechos Humanos.*

Irrazázaval, I., Valenzuela, E., Bedregal, P., Guerra, L., Salinas, C., Chía, E., Muñoz, C., Santibáñez, M.E. y Ortúzar, S., 2012. Nueva institucionalidad para la infancia y adolescencia: un compromiso pendiente. *Apuntes Legislativos*, N° 17. Centro Políticas Públicas UC. Disponible en: http://politicaspublicas.uc.cl/publicaciones/ver_publicacion/101

Jelin, E., 1984. *Familia y unidad doméstica: mundo público y vida privada.* Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).

Khoo, E., Hyvonen, U. & Nygren, L., 2002. Child welfare or child protection: uncovering swedish and canadian orientations to social intervention in child maltreatment. *Qualitative Social Work*, 1 (4), 451-471.

Lipsky, M., 1980. *Street level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation.

Luke, N. & Sebba, J., 2013. *How are foster carers selected? An international literature review of instruments used within foster carer selection*. Rees Centre for Research in Fostering and Education, University of Oxford.

Maingon, T., 2006. *Balance y perspectivas de la política social en Venezuela*. Caracas, Venezuela: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS).

Martínez, V., 2010. *Resumen ejecutivo. Caracterización del perfil de niños, niñas y adolescentes, atendidos por los centros residenciales de SENAME*. UNICEF, SENAME.

Martínez, V., 2011. *Informe final. Análisis evaluativo del programa familia de acogida especializada de SENAME*. Consultor.

McCain, H. & Mustard, J.F., 2002. *The early years study three years later. from early child development to human development enabling communities*. Ontario Canada: Publications Ontario.

Muñoz, C., 2013. Proyecto de Ley de Protección Integral de la infancia: ilusión de universalidad. *Apuntes Legislativos*, N° 20. Centro de Políticas Públicas UC. Disponible en: http://politicaspublicas.uc.cl/publicaciones/ver_publicacion/170

Mustard, J.F., 1999. *Early years study reversing the real brain drain*. Final report. Ontario, Canada: Publications Ontario.

Mustard, J.F., 2006. *Early child development and experience-based brain development. The scientific underpinnings of the importance of early child development in a globalized world*. [online]. Disponible en: http://www.brookings.edu.views/papers/200602mustard.htm

National Survey of Child and Adolescent Well-Being, 2012. *See caregivers' depression, mental health service use, and children's outcomes*. New York: Oxford University Press.

Rock, S., Michelson, D., Thomson, S., & Day, C., 2013. Understanding foster placement instability for looked after children: a systematic review and narrative synthesis of quantitative and qualitative evidence. *British Journal of Social Work* (2013), 1–27.

Ryan, N., 1996. A comparison of three approaches to programme implementation international. *Journal of Public Sector Management*, 9 (4), 34-41.

Schechter, D.S., 2012. The developmental neuroscience of emotional neglect, its consequences, and the psychological interventions that can reverse them. *American Journal of Psychiatry*, 169, 452-454.

SENAME, 2004. *Orientaciones técnicas familias de acogida*. Departamento Protección de Derechos Servicio Nacional de Menores, Ministerio de Justicia.

UNICEF, 2005. Desinternación en Chile. Algunas lecciones aprendidas. *Serie reflexiones: Infancia y Adolescencia*, Nº 4. Chile. UNICEF.

UNICEF, 2012. Nueva institucionalidad de infancia y adolescencia en Chile (Aportes de la sociedad civil y del mundo académico). *Serie reflexiones: Infancia y Adolescencia*, Nº 13. Santiago, Chile.

Vivanco, F., 2012. El acogimiento familiar: una apuesta preventiva a la institucionalización, respetuosa del derecho a vivir en familia y en comunidad. *Revista Señales*, 5 (10), 17-27.

Webb K., Dowd, J., Harden, J., Landsverk & Testa, M.F. (Eds.), 2009. *Child welfare and child well-being: New perspectives from the National Survey of Child and Adolescent Well-Being*. New York: Oxford University Press.

Winter, S., 1990. Integrating implementation research. En: Palumbo, D.J., & Calista, D.J. (Eds.), *Implementation and the policy process, opening the black box*. New York: Greenwood Press, 19-38.

Yin, R., 1994. *Case study research. Design and methods. Applied social research methods*. London: Sage Publications.

CAPÍTULO V

Modelo de alerta temprana para la detección de niños, niñas y adolescentes en riesgo de explotación sexual comercial

INVESTIGADORES

LILIANA GUERRA
Escuela de Trabajo Social

PAULA BEDREGAL
Facultad de Medicina

EMILIA VALENZUELA
Centro de Políticas Públicas UC

Resumen

La Explotación Sexual Comercial a Niños, Niñas y Adolescentes (ESCNNA) es considerada una forma extrema de vulneración de derechos, que involucra diversas problemáticas, causas, contextos, actores y un sinnúmero de consecuencias y secuelas para las víctimas. Por lo general, se trata solo de una más de muchas otras vulneraciones que sufren los niños y niñas a lo largo de sus vidas. Los estudios y estimaciones sobre el tema, tanto a nivel internacional como nacional, son escasos.

Debido a la gravedad de la ESCNNA y sus consecuencias, resulta fundamental priorizar en políticas públicas de carácter preventivo orientadas a evitar dicha vulneración de derechos. En esta línea, el presente estudio propone un modelo de alerta temprana para niños, niñas y adolescentes en riesgo de explotación sexual comercial. Este se enfoca en la prevención primaria, es decir, en anticipar la ESCNNA a través de acciones orientadas a reducir la probabilidad de su ocurrencia.

Se propone a las Oficinas de Protección de Derechos (OPD) como ejecutor y coordinador del modelo de prevención temprana, cuya inserción territorial y estructura de trabajo las configura como las entidades más idóneas para implementar el modelo. Por medio del aumento de recursos y fortalecimiento de su estructura, las OPD podrían realizar una labor de pesquisa de riesgos y de certificación diagnóstica en torno a la ESCNNA, principalmente en los sectores de salud y educación.

El modelo considera un dispositivo de indicadores de alerta temprana, así como la identificación de actores relevantes en la prevención de la ESCNNA. Asimismo, se exponen los principales lineamientos a considerar para la implementación de una campaña comunicacional que visibilice el tema a nivel nacional y a la vez, considere las especificidades y características locales. Por último, se presenta el diseño de un estudio de carácter piloto especificando la factibilidad del modelo con base a la acción de la OPD.

Si bien el modelo se enfoca en prevenir situaciones de ESCNNA, considerando que esta constituye una forma extrema de vulneración de derechos, se espera que la estrategia permita prevenir todo tipo de daños asociados a infancia.

Antecedentes

De acuerdo al Decreto Ley N° 557 del Ministerio de Justicia publicado en julio de 2005, se entiende la ESCNNA como una violación de los derechos humanos cuando una persona o grupo de personas involucran a un niño, niña o adolescente (NNA) en actividades sexuales para la satisfacción de los intereses y deseos de otras personas o de sí mismo, a cambio de una remuneración económica u otro tipo de beneficio o regalía. Por su parte, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) agrega que es una forma de explotación económica análoga a la esclavitud y al trabajo forzoso, que constituye además un delito por parte de los que utilizan a NNA para el comercio sexual[1].

En el mundo más de un millón de NNA son víctimas de explotación sexual (UNICEF, 2005) y el 20% de los viajes que se producen a nivel mundial tienen como motivación principal "el sexo"; y de ellos, 3% buscan explícitamente relacionarse sexualmente con menores de edad (OEA/IIN, 2011).

En Chile hay pocos estudios sobre el tema, sin embargo, en el año 2004 el Servicio Nacional de Menores (SENAME) y la OIT publicaron un diagnóstico sobre prevalencia de la ESCNNA en el país que dio cuenta de 3.719 casos de NNA en explotación sexual. Esta se caracteriza por su invisibilización y por la naturalización que realizan tanto explotadores como víctimas y su entorno. Se asocia a la existencia de una demanda organizada vinculada –en muchos casos– al tráfico y consumo de drogas. Todo esto hace que adquiera un carácter clandestino. En cuanto a la población vulnerada, se sabe que es predominantemente de sexo femenino (78%), encontrándose la mayoría entre los 15 y 17 años, aunque el promedio de edad de inicio de la explotación sucede entre los 12 y 13 años (Ministerio de Justicia, 2012).

1 Ver: http://www.ilo.org/ipec/areas/CSEC/lang--en/index.htm

Detrás de la ESCNNA existe un mercado conformado por adultos que lucran utilizando a los NNA, sometiéndolos a experiencias traumáticas que demoran años en ser reparadas. Solo durante 2011 el SENAME atendió a 1.168 NNA víctimas de explotación sexual, quienes fueron sometidos a estas prácticas en el comercio sexual callejero o a través de la producción de pornografía[2].

La situación de ESCNNA, compromete varias dimensiones y adopta múltiples formas tales como: relaciones sexuales remuneradas en la calle, burdeles y otros; pornografía infantil; utilización de NNA en situaciones de viajes y turismo; y la trata con fines de explotación sexual; lo que en ocasiones arroja como resultado la deserción escolar, el abuso de drogas y/o alcohol –con el consiguiente deterioro en la salud–, embarazos no deseados, depresión, deseos de morir y desesperanza, así como maltrato por parte de clientes, explotadores y agresiones de distinto tipo, entre otros (Ministerio de Justicia, 2012).

La ESCNNA puede vincularse a diferentes niveles socioeconómicos, tanto por los NNA víctimas, como por los clientes. Sin embargo, la observación indica que la explicación más extendida acerca de las causas de ESCNNA es la pobreza de sus familias de origen. En ese sentido, la ESCNNA provendría preferentemente, y así lo muestra el estudio de SENAME/OIT (2004), de los niveles socioeconómicos más pobres y deprimidos de la sociedad.

Como se ha señalado, los factores involucrados en la ESCNNA son múltiples y de índole cultural, político y económico. Una de las características frecuentes en las historias de vida de NNA víctimas es que han crecido en un entorno de profunda desprotección. Desde pequeños han sido abandonados y el mundo adulto que los envuelve ha sido negligente. Lo habitual es que hayan crecido en familias que no han ejercido adecuadamente la función de protección de sus hijos, pero también es frecuente que los otros adultos que se encuentran alrededor del niño y que han sido testigos de dicho abandono, no han desplegado ninguna acción para subsanar esto. En este sentido, es muy importante la reacción de un profesor, enfermera o matrona, policía, juez o de cualquier persona o institución por la que transite el niño (ONG Raíces y Fundación San Carlos de Maipo, 2012).

Sin duda, la complejidad de esta vulneración y su naturalización sociocultural es tan amplia, que no es suficiente actuar solo en términos individuales o personales, pues se precisan múltiples ojos y oídos para detectar situaciones de riesgo, ya sea para denunciar o bien para acoger a las víctimas y facilitar su camino de recuperación. Una comunidad consciente y alerta es fundamental para prevenir la ocurrencia de este tipo de situaciones. Asimismo, su complejidad se comprende en la medida que no se puede explicar solo

2 Ver: http://www.sename.cl/wsename/estructuras.php?name=Content&pa=showpage&pid=166

por una causa y que se encuentra asociada a diversas situaciones donde esta suele ser el último eslabón de una larga cadena de vulneraciones. De allí que sea preciso abordar el fenómeno desde la implementación de una estrategia global y sistemática de trabajo que incluya a diversos actores con el fin de configurar intervenciones integrales e intersectoriales, tanto a nivel reparatorio como preventivo.

- **Experiencia nacional: marco jurídico e institucional**

Chile no ha estado al margen de los avances que tienen como horizonte la erradicación de este fenómeno. Es a finales de la década de los noventa cuando el Código Penal chileno experimentó una significativa modificación en lo relativo a los delitos sexuales. Sucesivamente se han añadido otras, cuyo propósito ha sido crear herramientas jurídicas más eficaces con el fin de considerar vulneraciones de derechos asociados con la ESCNNA (Ministerio de Justicia, 2012).

Un primer avance en el tema fue la Ley 19.617 del año 1999, que incorpora al Código Penal nuevos tipos de vulneraciones y amplía otras, agravando las sanciones en caso de víctimas menores de edad. Posteriormente la Ley 19.927 de 2004, contra la pedofilia, prostitución y pornografía, modificó el Código Penal en el ámbito de los delitos sexuales, aumentando las conductas típicas e incorporando, entre otros, la figura "del cliente", como nuevo sujeto activo del delito, al cual se le impone la pena de presidio menor en su grado máximo, cuya sanción comprende de tres años y un día, a cinco años de privación de libertad.

En el año 2007 se dicta la Ley 20.207, que establece que la prescripción en delitos sexuales contra menores se computará desde el día en que estos alcancen mayoría de edad (Ministerio de Justicia, 2012). Por su parte, en el año 2011 se dictan dos nuevas leyes –la Ley 20.507 y la 20.526– que contienen normas en materia de persecución criminal de conductas vinculadas a la explotación sexual comercial y protección a las víctimas (Ministerio de Justicia, 2012).

Completando esta mirada panorámica al marco jurídico actualmente aplicable, cabe señalar algunas normas que posibilitan la adopción de medidas inmediatas en favor de la protección de las víctimas. En este sentido, la Ley 19.696 del año 2000, que establece el Código Procesal Penal, señala que el Ministerio Público está obligado a velar por la protección de la víctima del delito en todas las etapas del procedimiento penal, autorizando a los fiscales a decretar y solicitar las medidas de protección que estimen oportunas. Por su parte, la Ley 19.968 que crea los Tribunales de Familia, da legitimación para iniciar un procedimiento especial, de carácter proteccional, tanto al tribunal mismo como para los NNA, sus padres, las personas que lo tengan

bajo su cuidado, los profesores o el director del establecimiento educacional al que asista, los profesionales de la salud que trabajen en los servicios en que se atienda, el SENAME o cualquier persona que tenga interés en ello (Ministerio de Justicia, 2012).

El Estado de Chile ha asumido el compromiso de emprender, prevenir y erradicar la ESCNNA. Para ello, en colaboración con organismos públicos, privados e internacionales ha desarrollado una oferta especializada para la atención de las víctimas, centrada principalmente en su reparación. Hoy existen 16 proyectos especializados en esta problemática, que atienden aproximadamente a mil NNA víctimas en el país (ONG Raíces y Fundación San Carlos de Maipo, 2012). Estos programas son subvencionados por el SENAME y se encuentran distribuidos en diez regiones del país. Dichos programas cuentan con una metodología específica y adecuada a esta población, de acuerdo a lo establecido en la Ley de Subvenciones (20.032), publicada en 2005, cuya promulgación busca asegurar la calidad de la atención a los sujetos que atiende SENAME (Ministerio de Justicia, 2012).

La ratificación de Chile a la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño es sin duda el hito que marca el compromiso estatal con los NNA del país. Continúa este compromiso con otras reformas al sistema de justicia y protección de derechos de infancia y adolescencia. Es así como en el año 2005 comienza a regir la Ley de Subvenciones, la cual aumenta los aportes públicos a las instituciones de la red privada de SENAME, a su vez permite fomentar el desarrollo de nuevas modalidades de atención que respondan a los problemas de la infancia, tales como: explotación sexual, trabajo infantil y situación de calle de NNA, entre otros (Ministerio de Justicia, 2012).

Cabe destacar la asistencia técnica y financiera brindada por organismos internacionales, dirigida a la capacitación de equipos técnicos especializados y de quienes intervienen en la prevención y erradicación de la ESCNNA. En esta dirección es importante mencionar la campaña "No Hay Excusas", generada por la OIT y traspasada a SENAME y ONG Raíces en el año 2008 para su implementación a nivel nacional. Complementariamente, se han puesto en marcha iniciativas en el ámbito de la coordinación intersectorial y el intercambio técnico entre distintos actores, tales como la Mesa Intersectorial de Peores Formas de Trabajo Infantil y el Observatorio Nacional de ESCNNA, ambos liderados por SENAME. Del mismo modo, se releva el desarrollo de acciones emergentes dirigidas a prevenir la explotación sexual comercial en el ámbito del turismo (Ministerio de Justicia, 2012).

El Observatorio Metropolitano de Niños, Niñas y Jóvenes Víctimas de Explotación Sexual Comercial, es una instancia de coordinación de acciones en torno al fenómeno, en el cual participan actores del ámbito público, privado y de la sociedad civil, entre los que se encuentran la Fundación San Carlos de

Maipo, ONG Raíces, ONG Social Creativa, ONG Opción, SENAME y el Centro de Políticas Públicas UC. Desde el año 2010 el Observatorio trabaja en el registro de información de víctimas, así como en la generación de estudios e instancias de visibilización.

Por su parte, el actual gobierno mantiene la preocupación por este problema, diseñando el Segundo Marco para la Acción 2012-2014, en conjunto con los distintos sectores gubernamentales, no gubernamentales e internacionales. El marco se basa en cinco ejes: análisis del problema, prevención, detección temprana y atención primaria, sanción de las personas explotadoras y protección de las víctimas y finalmente, la restitución de derechos y reparación del daño (Ministerio de Justicia, 2012).

Si bien existen avances nacionales respecto al fenómeno de la ESCNNA, se considera que todavía falta mucho por avanzar. Ejemplo de esto es que en Chile aún no existe una ley de protección de derechos de NNA que permita protegerlos y reconocerlos en la legislación. Esto dificulta de manera importante los procesos de prevención y protección. Asimismo, no existen programas de prevención de ESCNNA a diferencia de otros países latinoamericanos. Los recursos son escasos y la oferta pública se ha enfocado en la atención de reparación de víctimas.

A lo anterior cabe agregar la escasez de información y estudios sobre el tema, lo cual muchas veces contribuye a la subestimación de la magnitud real del fenómeno.

- **Experiencia internacional**

Varios son los avances a nivel internacional. Los encuentros internacionales han sido fundamentales, así como las alianzas y las redes que se han generado y que afianzan las herramientas de enfrentamiento a esta vulneración que cada vez adquiere un carácter transnacional más amplio, donde están en juego millonarias ganancias. Dichas alianzas han permitido la convocatoria de tres Congresos Internacionales que han contribuido a instalar ciertos conceptos en el lenguaje y en el accionar, así como a abrir nuevas áreas de conocimiento e impulsar compromisos en distintos estados.

El primer congreso en Estocolmo en 1996 y organizado por UNICEF permitió que 122 estados firmaran una "Declaración y agenda para la acción" que básicamente implicó el compromiso de enfrentar la ESCNNA en toda su complejidad, destacando la cooperación internacional, la difusión de la legislación que sancione a los responsables, así como la educación y concientización en el tema. El segundo congreso el año 2001, en Yokohama, permitió fortalecer el foco regional de los planes de acción, y además se sumaron 159 estados. Finalmente en 2008 el tercer congreso, en Río de Janeiro, destacó la importancia de indagar en nuevos aspectos de este crimen, por ejemplo, en

el papel que juegan las nuevas tecnologías o la globalización de las comunicaciones y el turismo mundial. Aquí hubo una fuerte presencia del sector privado que mostró su compromiso desde la responsabilidad social empresarial, especialmente en lo referido al ámbito de las comunicaciones y campañas de sensibilización, así como específicamente en el ámbito del turismo (OIT/IPEC, 2007; ONG Raíces Fundación y San Carlos de Maipo, 2012).

Un papel fundamental han jugado los organismos internacionales, tales como la OIT, el Fondo Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Organización de Estados Americanos (OEA), quienes muchas veces son los coordinadores e impulsores de políticas públicas en relación a este fenómeno, cumpliendo también una función visibilizadora.

En relación a iniciativas específicas, más de quince países, tanto de la Región como fuera de ella, han generado programas que apuntan a la atención de NNA víctimas de ESC. Cada programa suele levantar protocolos operativos, guías de prevención y detección, cartillas de información, manuales y boletines. Entre la bibliografía revisada destaca Colombia como uno de los países latinoamericanos que cuenta con varios programas, tanto en el área reparatoria como preventiva. Por otra parte, en España[3], Guatemala, Costa Rica y Venezuela, se pone el énfasis en la comunidad escolar como un espacio eminentemente preventivo a través de la capacitación de profesores en la temática, los que a su vez traspasan la información necesaria a los NNA y sus familias. Todos estos países cuentan con planes nacionales en torno al tema. Por su parte, Estados Unidos cuenta con un plan nacional de prevención, donde la comunidad escolar tiene un papel preponderante (HM Government UK, 2009; Todres, 2010).

La OEA, por su parte, ha aportado a la generación de conocimiento en torno al alcance y principales focos problemáticos de la ESCNNA mediada por la tecnología en los estados miembros; específicamente en qué modalidades se manifiesta el problema, en qué zonas geográficas, bajo la complicidad de qué actores, vinculado a qué otras actividades o coyunturas sociales (OEA, 2011).

Propuesta

Esta propuesta apunta al eje preventivo contenido en el Marco para la acción 2012-2014 contra la ESCNNA del estado de Chile, presentando el diseño de un modelo de alerta temprana para NNA en riesgo de explotación sexual comercial. Dada las características que reviste esta grave vulneración a los derechos de los NNA, es urgente implementar una estrategia preventiva que impida que esta situación continúe extendiéndose, y –de esta forma– posicionar el tema en la esfera pública con el fin de visibilizarlo y desnaturalizarlo.

3 Ver: http://www.madrid.org/dat_capital/circulares/pdf/guia_consulta_profesor.pdf

El modelo de alerta temprana propuesto implica básicamente la generación de: (i) un dispositivo de indicadores de alerta temprana, (ii) un dispositivo que da cuenta de los actores involucrados en la prevención y (iii) un dispositivo de visibilización del fenómeno a través de una estrategia comunicacional. Como una manera de ver la factibilidad del modelo, se sugiere una experiencia piloto como forma de implementación.

1. Fundamentos de un modelo preventivo

En términos conceptuales, la prevención es una estrategia que se levanta desde el sector salud (Salinas *et al.* 2002), siendo posible aplicarse a los diversos ámbitos de la vida de las personas y que se hace efectiva en la atención integral de estas, pues considera al ser humano desde una perspectiva biopsicosocial. De aquí que la prevención implica promover el bienestar de las personas, así como diagnosticar y tratar a tiempo cualquier complicación o secuela referida a alguna situación anómala que estas vivan. En este sentido, plantea la reducción de los factores de riesgo, así como también detener el avance y atenuar las consecuencias una vez establecidas las situaciones que provoquen algún daño. Asimismo, contempla la rehabilitación, mejoría y/o reparación una vez que el daño se ha producido y, la evitación de complicaciones y/o secuelas que pudiera haber producido la situación vivida, mediante los distintos niveles de intervención (Vignolo *et al.* 2011).

Se identifican desde el modelo de salud, tres niveles de prevención que pueden extenderse a las diversas áreas de vida del ser humano: primario, secundario y terciario. El nivel primario refiere a medidas que se orientan a evitar la aparición de los problemas específicos (en este caso vulneraciones específicas de derechos). El nivel secundario se focaliza en tomar medidas que se orientan a detectar, detener o retrasar el progreso de enfermedades o problemas que ya están presentes en cualquier punto de su aparición, por lo tanto su foco está en la detección temprana del problema instalado, y su tratamiento/intervención oportuno. Finalmente, el nivel terciario contempla medidas tendientes a retardar o reducir la aparición o las secuelas de una enfermedad o problema, por lo tanto su tarea está puesta en la rehabilitación y reinserción social. La promoción es llamada también la prevención primordial y es anterior a la prevención primaria. Constituye todas las acciones tendientes a mejorar las condiciones de bienestar de personas y comunidades, en este caso, el ejercicio pleno de sus derechos (Salinas *et al.* 2002).

Aquí proponemos un modelo que refiere al nivel primario de prevención, que considera algunos aspectos de la promoción, pues se realiza una apuesta que pretende evitar la ESCNNA (prevención primaria) y favorecer el ejercicio de sus derechos (promoción), lo que permitiría: (i) anticipar los problemas asociados a esta, a través de la realización de acciones que tienden a reducir la probabilidad de que los NNA sean sometidos a esta grave violación de sus

derechos humanos, fortaleciendo los factores protectores y minimizando los de riesgo; (ii) fortalecer capacidades o herramientas tanto personales y familiares así como del contexto; (iii) gestionar los riesgos a los que los NNA se puedan ver sometidos, promocionando en ellos, sus familias y la comunidad ciertas capacidades que les permitan evitar, enfrentar y abordar esta situación de vulneración, según sea el caso.

Cabe destacar que esta propuesta en el nivel primario de prevención, entiende la ESCNNA como un epifenómeno, puesto que la experiencia, tanto nacional como internacional, muestra que esta grave vulneración de derechos es muchas veces el último eslabón de una cadena seriada de vulneraciones sufridas por los NNA. Por lo tanto, si bien el foco se ubica en la ESCNNA, un modelo como el que aquí se presenta previene no solo la existencia de esta vulneración, sino una serie de otras que se encadenan a ella y que muchas veces es difícil observarlas segmentada y claramente escindidas de la explotación sexual comercial que sufren NNA.

2. Objetivos de la propuesta

Objetivo general: Diseñar un modelo de alerta temprana para la detección de niños, niñas y adolescentes en riesgo de explotación sexual comercial.

Objetivos específicos:

- Identificar señales de alerta temprana de la ESCNNA, que permitan socializar estas con los distintos actores involucrados.
- Identificar a los actores relevantes de la comunidad en la detección y prevención de la ESCNNA.
- Establecer protocolos para el fortalecimiento y corresponsabilidad de los diversos actores de la comunidad en la detección y prevención de la ESCNNA.
- Delinear una estrategia comunicacional con el fin de socializar el fenómeno.

3. Principios

El diseño de la propuesta se fundamenta en los siguientes principios orientadores:

a. **Derechos de NNA**. De acuerdo a la Convención de los Derechos del Niño, estos tienen derecho a la provisión, protección y prevención de situaciones que los vulneren, como también tienen derecho a participar en sus entornos y en la sociedad, siendo el Estado quien debe preservar sus derechos (UNICEF, 2006). Esta propuesta reconoce en primer lugar y ante todo que los NNA son titulares de derechos que obligan al Estado. Al recalcar este como principio orientador, se plantea la necesidad de que los NNA sean vistos como sujetos de derecho y no como NNA necesitados que deben ser asistidos como objetos de la política social. De esta forma, se plantea como responsabilidad de toda la sociedad generar intervenciones que eviten que

NNA experimenten tan grave vulneración como es la ESCNNA (Abramovich, 2006).

b. **Participación**. Este enfoque contempla un conjunto de metodologías basadas en la participación de la población local y utilizadas para el diagnóstico, ejecución, seguimiento y evaluación de proyectos de desarrollo. Permite la eficiencia y sostenibilidad de los proyectos (Pretty, 1995). En este caso, es importante que toda la comunidad se empodere y haga suya la responsabilidad de hacer cumplir los derechos de los NNA, independientemente que no sean sus familiares o parte de su círculo más cercano

c. **Intersectorialidad**. Entendida como un instrumento de integralidad resultando, por ende, un componente insustituible de las políticas y programas destinados a enfrentar la pobreza, la desigualdad y todas aquellas situaciones de vulnerabilidad social. En el plano local, en la esfera territorial comunitaria/municipal, parece más factible lograr la intersectorialidad que en una estrategia de carácter más amplio, por ejemplo, a escala nacional (Cunill, 2005). Una propuesta como esta no es posible de ejecutar sin la participación de todos los sectores (salud, educación, justicia, policías, entre otros) que estén vinculados, aliados y comprometidos en prevenir situaciones de vulneración a NNA en su territorio.

d. **Calidad**. Este principio se orienta al mejoramiento continuo y sostenido en el tiempo de los servicios, promoviendo la idea sistemática de incrementar la calidad. Esto implica diseñar, planificar, implementar, corregir y ajustar el proceso y evaluación de las prácticas institucionales de manera permanente (MINEDUC, 2008). Una propuesta de carácter preventivo que alerte tempranamente, precisa de calidad sostenida en el tiempo, con el fin que sea instalada culturalmente en la sociedad chilena.

e. **Desarrollo Humano**. Este enfoque sitúa al ser humano en el centro del desarrollo, trata de la promoción del desarrollo potencial de las personas, del aumento de sus posibilidades y del disfrute de la libertad para vivir la vida que valoran (PNUD, 2010). En este caso, se ha incluido dicho enfoque pensando que los NNA de Chile deben crecer en el marco del cumplimiento de sus derechos y en un país que propenda a su desarrollo humano efectivo.

f. **Modelo bio-ecológico**. La sociedad se entiende como un conjunto de estructuras seriadas, cada una de las cuales cabe en la siguiente. Desde esta óptica el ambiente en que crecen y se desarrollan los NNA, incluyen factores situados en los diversos niveles, más o menos cercanos, y ejercen influencias directas e indirectas en él (Bronfenbrenner, 1992), por lo cual este se convierte en un modelo que mira el fenómeno de la ESCNNA como producto de una serie de anomalías que suceden en los diversos sistemas sociales y que no focalizan la responsabilidad de esta situación en los niños y sus familias, sino en la sociedad completa.

4. Estrategia de implementación

Para la implementación del modelo propuesto se precisa:

a. Fortalecimiento de las OPD

El modelo que se propone tiene a la base el ámbito local, específicamente las

Oficinas de Protección de Derechos de la Infancia (OPD), pues existe actualmente la sensibilidad suficiente y la posibilidad en términos de su estructura como para acoger una propuesta como la que se está forjando. Es conveniente recordar que las propias municipalidades han impulsado iniciativas en la orientación de lo que propone el proyecto con la participación activa y la relevancia de las OPD. Asimismo, las OPD se definen por ley como instancias ambulatorias de carácter local destinadas a realizar acciones encaminadas a brindar protección integral a los derechos de niños, niñas y adolescentes y, a contribuir a la generación de las condiciones que favorezcan una cultura de reconocimiento de los derechos de la infancia. Para desarrollar este modelo, SENAME establece un convenio principalmente con municipios o corporaciones municipales, los que se comprometen a aportar al menos el 25% de los recursos financieros y a ejecutar el modelo[4].

Por otra parte, las OPD realizan acciones tendientes a garantizar y promover la participación ciudadana dentro de un determinado territorio, motivando y/o fortaleciendo la creación y articulación de redes territoriales de los servicios públicos y también de los privados, en el ámbito preventivo, proteccional y de reparación. Por lo tanto, las OPD ya cuentan con un eje preventivo, y si bien en el modo de funcionar que hoy tienen suelen no contar con la cantidad de recursos profesionales necesarios y suficientes para cumplir con todas las tareas que les corresponde, consideramos que es la instancia adecuada a nivel local para sostener un modelo como el que aquí se plantea, para lo cual lo que se propone fortalecer estas oficinas locales, pues revisten una importancia significativa en las intervenciones que se realizan en torno a los derechos de NNA.

Para ello proponemos que las OPD realicen una labor de pesquisa de riesgo y de certificación diagnóstica en torno a la ESCNNA, básicamente en dos niveles: salud y educación, sin dejar de atender la demanda directa que ella recibe. Por otra parte, es fundamental que se mantenga la coordinación con las entidades especializadas de la localidad: judiciales, sociales y terapéuticos, entre otros, ya que es a través de estas vinculaciones que se realizan que existe la posibilidad de fortalecer el eje en torno a la prevención primaria.

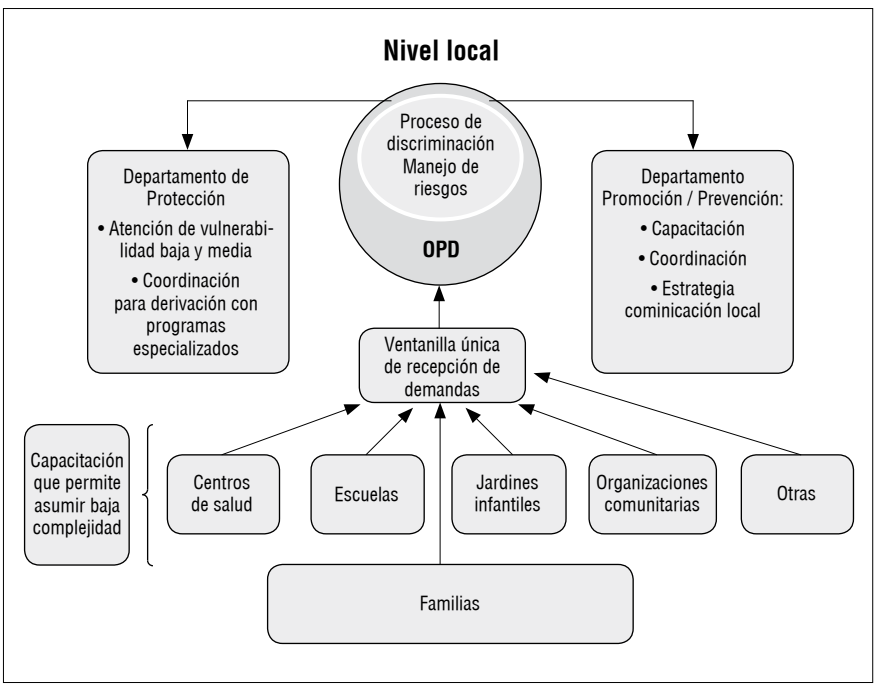
Para que las OPD puedan operar –manteniendo la lógica existente– pero fortaleciendo el nivel primario de prevención, se propone que exista dentro de ella una clara división de dos departamentos, secciones o gerencias: Proteccional y Promocional/Preventiva. En la actualidad esto existe, pero por la escasez de personal con que cuentan, suelen ser los mismos profesionales que desarrollan actividades en uno y otro caso. Esta propuesta plantea la existencia de –al menos y dependiendo de la población atendida– una dupla

4 Ver: http://www.infancia.utalca.cl/documentos/abstract/3_congreso_barcelona_deprode.pdf

psicosocial en cada departamento que se aboque exclusivamente al área en cuestión, puesto que de lo contrario el tiempo es insuficiente para realizar ambas tareas. El departamento o gerencia destinada a la protección mantendría sus tareas en torno a la atención de casos de baja y mediana complejidad y a la coordinación con los programas especializados, con el fin de derivar los casos de alta complejidad que reciban. En el caso del departamento o gerencia de promoción/prevención destinado a prevenir de manera primaria, se proponen dos líneas de intervención: una abocada a la implementación de un sistema de vigilancia de riesgos comunales/locales de los NNA, y otra que se focalice en la aplicación de determinados *scores* de riesgos, los que estarían dados por indicadores que más adelante se presentan, y que se convertirían en protocolos que permitirían conocer cuál es el nivel de riesgo al que están sometidos los NNA en cuanto a la explotación sexual comercial. Asimismo, en este nivel debiera manejarse una estrategia comunicacional local, cuyos lineamientos y recursos, se propone, provengan desde el nivel central[5].

A continuación se presenta un esquema que ilustra lo dicho antes.

FIGURA 1. **Modelo de alerta temprana a nivel local**



Fuente: elaboración propia.

5 Ver más adelante el punto: "Lineamientos a considerar para una Estrategia Comunicacional".

El fortalecimiento de las OPD dada la centralidad de su rol, implica lo siguiente:

- **Plan territorial**. A nivel del territorio, es clave que los municipios cuenten con un plan de trabajo a favor de los NNA de manera de poder articular la oferta y de establecer los protocolos con metas. Ese plan territorial debería estar articulado con un plan a nivel regional y nacional, de manera de integrar oferta de servicios y demandas potenciales, con el objetivo de lograr concretar metas país. Esto requiere contar con instrumentos de planificación a diversos niveles, en una lógica de derechos de infancia, y que permitan el diseño de un sistema de información para el monitoreo de la política y su rendición de cuentas.
- **Mapeo territorial**. Es imprescindible realizar un mapeo en cada territorio, con el fin de conocer los sectores de riesgo que allí existen y así los profesionales de la OPD tengan claridad en torno a las prioridades que deben establecer en las intervenciones que realizan. Esto podría incluirse en el Diagnóstico Local de Infancia de las OPD, que corresponde a la caracterización comunal respecto de problemáticas y potencialidades presentes en el territorio sobre el estado de la niñez, así como de las vulneraciones que la afectan y los recursos con los que se cuenta[6]. Además, el mapeo territorial debe identificar los actores relevantes a convocar y comprometer en la erradicación de la ESCNNA, así como aquellos que juegan un papel central en la visibilización de esta situación.
- **Protocolos para la prevención de la ESCNNA y la promoción de derechos**. A partir del mapeo territorial, la OPD debe trabajar en la generación de protocolos de acción para el fortalecimiento y corresponsabilidad de los diferentes actores de la comunidad frente a la ESCNNA. Estos debiesen considerar información sobre: caracterización del fenómeno a nivel territorial, actores clave, oferta disponible, pasos a seguir frente a sospecha de riesgo, y los canales de articulación intersectorial. Además deberían estar en sintonía con lineamientos generales entregados desde el nivel central regional, de modo de hacer efectivo el uso de redes de atención integradas, y que permitan utilizar la oferta disponible, y levantar la oferta necesaria.
- **Capacitación de los profesionales y técnicos de la OPD**, caracterizado por un alto nivel de especialización en las diversas vulneraciones que sufren NNA. En este caso, se requiere que sean capacitados en el uso de instrumentos de pesquisa, con el fin de saber si el NNA está en riesgo de ser vulnerado o si ya está siendo o ha sido vulnerado, pues el camino a seguir en uno y otro caso es distinto. Asimismo, el personal de la OPD que se desempeña en el área promocional/preventiva debe ser capacitado en la estrategia comunicacional que aquí se propone, con el fin de que a su vez, ellos puedan replicar la capacitación en torno al fenómeno, básicamente en el sector educación y salud, pues es allí donde se concentran las mayores posibilidades de acceder a los NNA y sus familias.

6 Ver: http://www.infancia.utalca.cl/documentos/abstract/3_congreso_barcelona_deprode.pdf.

b. Existencia de un dispositivo de variables de riesgo

Para este proyecto se identifican variables que dan cuenta de riesgo de ESCNNA. Se proponen variables que puedan ser identificadas con indicadores simples, de fácil uso, y de calidad.

Cabe señalar que para la puesta en marcha de un modelo de alerta temprana, las variables que explican la ESCNNA son aquellas que tienen (de acuerdo a las investigaciones disponibles) potencialidad de predecir dicha vulneración. Algunas de estas variables están más cerca del fenómeno en cuestión y otras son más distales. La presencia de una sola no determina necesariamente riesgo de explotación.

Los indicadores que se pueden construir a partir de las variables, se pueden organizar según el lugar o responsable de la recolección del dato, y por el nivel a que corresponda la variable, siguiendo el modelo de Bronfenbrenner (1992). Las variables contextuales sirven como un referente social sobre las cuales calibrar la presencia de otras variables de nivel más próximo al NNA. La presencia de variables contextuales y variables familiares es un fuerte predictor de riesgo de ESCNNA. Las variables del nivel de NNA pueden ser vulneraciones de derechos o no. La vulneración de derechos por sí sola es un predictor de riesgo, las otras solo pueden ser calibradas en conjunto con variables contextuales y familiares.

TABLA 1. **Variables de riesgo de ESCNNA, del contexto de vida. Actualización anual**

Variable	Instancia responsable	Medio de verificación	Profesional responsable
Guerra o conflicto social (violencia)	OPD	Análisis contexto local	Área social
Desplazamiento	OPD	Análisis contexto local	Área social
Existencia de turismo sexual	OPD	Análisis contexto local	Área social
Existencia de prostitución	OPD	Análisis contexto local	Área social
Escasas o nulas denuncias de vulneración de derechos en NNA	OPD	Análisis contexto local	Área social
Bajos niveles de escolaridad en la comuna	OPD	Análisis contexto local	Área social
Cesantía comunal	OPD	Análisis contexto local	Área social
Deserción escolar comunal	OPD	Análisis contexto local	Área social
Contextos de delincuencia local: tráfico de humanos, proxenetismo, tráfico de drogas, robos	OPD	Análisis contexto local	Área social
Desconocimiento de los servicios sociales disponibles en la comuna	OPD	Análisis contexto local	Área social
Desastres naturales en la comuna	OPD	Análisis contexto local	Área social
Migrantes en la comuna	OPD	Análisis contexto local	Área social
Falta sistema de protección derechos de los niños	OPD	Análisis contexto local	Área social
Marginación de grupos	OPD	Análisis contexto local	Área social
Existencia de trabajo infantil	OPD	Análisis contexto local	Área social

Fuente: elaboración propia.

TABLA 2. **Variables de riesgo de ESCNNA, del contexto de vida. Actualización tri-anual**

Variable	Instancia responsable	Medio de verificación	Profesional responsable
Machismo	SENAME	Estudios	Equipo estudio
Violencia como forma de relación	SENAME	Estudios	Equipo estudio
Aceptación social a relaciones sexuales entre niños y adultos	SENAME	Estudios	Equipo estudio
Medios de comunicación que erotizan la figura de los niños	SENAME	Estudios	Equipo estudio
Brechas culturales de género en la educación	SENAME	Estudios	Equipo estudio
Alta tolerancia a la prostitución	SENAME	Estudios	Equipo estudio
Aceptación social a que el padre inicie sexualmente a la niña/a	SENAME	Estudios	Equipo estudio
Comprensión cultural sobre qué es infancia y qué es ser niño	SENAME	Estudios	Equipo estudio
Presencia de *grooming*[7]	SENAME	Estudios	Equipo estudio

Fuente: elaboración propia.

TABLA 3. **Variables de riesgo de ESCNNA, del contexto familiar. Actualización anual según edad del NNA y oportunidades de atención**

Variable del nivel familiar	Instancia responsable	Medio deverificación	Profesional responsable
Historia de abuso sexual en la familia (especialmente la madre)	Institución de salud	Entrevista clínica	De salud
Familia con dificultades en su dinámica interna	Institución de salud	Entrevista clínica	De salud
Enfermedades mentales en la familia: uso problemático de sustancias	Institución de salud	Entrevista clínica	De salud
Discapacidad psiquiátrica en la familia	Institución de salud	Entrevista clínica	De salud
Presencia de VIH en la familia	Institución de salud	Entrevista clínica	De salud
Baja empatía y sensibilidad de la madre hacia NNA	Institución de salud	Entrevista clínica	De salud
Violencia intrafamiliar	Institución de salud o social	Entrevista	De salud y sector social
Prácticas de prostitución en la familia	Institución de salud o social	Entrevista	De salud y sector social

7 Se entiende el *grooming* como el acoso sexual a niños, niñas y adolescentes a través de internet.

TABLA 3 continúa en página siguiente ➡

Pobreza	Institución de salud o social	Entrevista	De salud y sector social
Aislamiento social de la familia o el cuidador principal	Institución de salud o social	Entrevista	De salud y sector social
Hogares monoparentales	Institución de salud o social	Entrevista	De salud y sector social
Ausencia de figura masculina/ paterna	Institución de salud o social	Entrevista	De salud y sector social
Pautas inadecuadas de crianza	Institución de salud o social	Entrevista	De salud y sector social
Familias desapegadas	Institución de salud o social	Entrevista	De salud y sector social
Vivir cerca de lugares de riesgo: burdeles, barrios marginales, minihoteles, moteles	Institución de salud o social	Entrevista	De salud y sector social
Hacinamiento familiar	Institución de salud o social	Entrevista	De salud y sector social
Promiscuidad familiar	Institución de salud o social	Entrevista	De salud y sector social
Bajo acceso a servicios de salud, educación, sociales	OPD	Entrevista	Área social

Fuente: elaboración propia.

TABLA 4. **Variables de riesgo de ESCNNA, del NNA. Actualización anual según edad del NNA y oportunidades de atención**

Variable del nivel del NNA	Instancia responsable	Medio de verificación	Profesional responsable
NNA parentalizado	Educación	Entrevista psicopedagógica	Psicólogo / psicopedagogo
Bajo o deterioro rendimiento escolar	Educación	Libro de clases y registro notas	Educador
Problemas conducta escolar	Educación	Libro de clases y registro notas e incidentes	Educador
Expulsión escolar	Educación	Registro incidentes escolares	Educador
Percepción de escaso apoyo emocional, abandono y soledad infantil	Educación y salud	Entrevista psicopedagógica al niño y entrevista clínica	Psicólogo / psicopedagogo / profesional salud
Escasa socialización con pares para su edad	Educación y salud	Entrevista psicopedagógica al niño o psicológica	Psicólogo / psicopedagogo entrenado
Antecedente de abuso sexual antes de los 14 años	Salud	Entrevista psicopedagógica al niño	Psicólogo / psicopedagogo

TABLA 4 continúa en página siguiente ➡

Antecedente de violación	Salud	Entrevista clínica	Profesional de la salud
Maltrato infantil (psicológico y físico)	Salud y educación	Entrevista clínica y/o entrevista psicopedagógica	Psicólogo / psicopedagogo / profesional salud
Inicio precoz actividad sexual	Salud	Entrevista clínica	Profesional de la salud
Niño/a no deseado	Salud	Entrevista clínica (madre o cuidador principal)	Profesional de la salud
Trastornos conductuales	Salud	Evaluación conductual estandarizada	Profesional de la salud (psicólogo)
Discapacidad en el niño/a	Salud	Evaluación clínica	Profesional de la salud (médico)
Retrasos del desarrollo	Salud	Evaluación desarrollo estandarizada	Profesional de la salud (enfermera)
Consumo problemático de alcohol y drogas	Salud	Entrevista clínica	Profesional de la salud
Baja autoestima	Salud y educación	Entrevista clínica y/o entrevista psicopedagógica	Psicólogo / psicopedagogo / profesional salud
Temor a castigos y agresión permanente	Salud y educación	Entrevista clínica y/o entrevista psicopedagógica	Psicólogo / psicopedagogo / profesional salud
Experiencia negativa de cuidado (violencia y maltrato por parte del cuidador alternativo)	Salud y educación	Entrevista clínica y/o entrevista psicopedagógica	Psicólogo / psicopedagogo / profesional salud
Niño en situación de calle	Social, salud y educación	Entrevista clínica y/o entrevista psicopedagógica y/o social	Psicólogo / psicopedagogo / profesional salud/ asistente social
Vivir en centros de internación	Social, salud y educación	Entrevista clínica y/o entrevista psicopedagógica y/o social	Psicólogo / psicopedagogo / profesional salud/ asistente social
Ausencia de ciudadanía	Social, salud y educación	Entrevista clínica y/o entrevista psicopedagógica y/o social	Psicólogo / psicopedagogo / profesional salud / asistente social

Fuente: elaboración propia.

Variables que constituyen sospecha diagnóstica de ESCNNA

En la idea de diferenciar riesgo de sospecha diagnóstica, la investigación disponible permite delimitar estos casos, entendiendo que es un continuo y que hay sobreposición.

Es evidente que frente al riesgo, la estrategia será identificar que no hay ESCNNA (sospecha diagnóstica) y de no haberlo, tratar el riesgo existente.

En el caso de la existencia de variables que constituyen sospecha diagnóstica, estos gatillarán protocolos diferentes para la acción de los sectores y para la OPD, siendo lo fundamental la consolidación del caso de ESCNNA. En caso de no comprobarse, ese indicador de sospecha de ESCNNA opera como indicador de riesgo, y por lo tanto corresponde que se lleve a cabo el protocolo pertinente.

A continuación se presentan estos indicadores, pues no es posible comprender un modelo de alerta temprana de riesgos, sin una articulación con un modelo de sospecha diagnóstica. Las variables de sospecha de ESCNNA más específicas se sitúan a nivel de NNA, y deberían ser calibrados conjuntamente con variables de contexto y familiares ya explicitadas para la detección de riesgo. Estos indicadores se basan, principalmente, en el trabajo del Observatorio Metropolitano de NNA víctimas de ESCNNA (CPP UC y Fundación San Carlos de Maipo, 2013).

TABLA 5. **Variables de sospecha diagnóstica de ESCNNA, individual. Actualización anual según edad del NNA y oportunidades de atención**

Sector que puede identificar	Variable sospecha diagnóstica de ESCNNA
Salud	Conductas sexuales desajustadas para su edad y etapa de desarrollo*
	Síntomas físicos de abuso y violencia*
	Fatiga crónica
	Enfermedades de transmisión sexual*
	Ha tenido o tiene embarazos o abortos*
	Búsqueda de métodos de aborto
	Refiere molestia en los órganos genitales*
	Consumo problemático de alcohol y drogas*
	Malnutrición
Educación	Ha abandonado sus estudios*
	Ausentismo escolar, asistencia irregular*
	Bajo rendimiento escolar*
	Desinterés por los estudios*
	Dificultades para concentrarse*
	Somnolencia*

TABLA 5 continúa en página siguiente ➡

Psicológicos	Mala autoimagen
	Baja autoestima
	Autoagresiones
	Trastornos conductuales (falta control emocional)
Identificación por cualquier actor	Oculta información*
	Frecuenta lugares vinculados con la explotación sexual*
	Habita en calle, o pasa parte importante del día en esta*
	Se desplaza constantemente a diferentes lugares y en horas inusuales*
	Es visitado o buscado por diferentes adultos que lo sacan de su casa, barrio o centro educativo*
	Entra y sale de autos de desconocidos
	Se relaciona con personas con antecedentes o vinculados a la ESCNNA*
	Presencia de "padrinaje", personaje "protector" para la familia que se hace cargo del NNA*
	Se vincula con niños/as o adolescentes con antecedentes o que se encuentran en ESCNNA*
	Manejo de dinero y cosas costosas no acorde con su situación socioeconómica*
	Actitud hostil hacia la familia
	Desvinculación de actividades propias de la edad
	Agresiones a familiares, mascotas u otros adultos
	Tiene relaciones sexuales con adultos
	Uso de internet de manera inapropiada
	Recibe mensajes de textos de desconocidos
	Ausencia del hogar por causas inexplicadas
	Asume un rol proveedor y/o protector en su hogar, que no le corresponden a su edad y etapa de desarrollo*
	Relación atípica con el dinero. Le dan un valor importante. Se desprenden rápidamente de él. Mercantilización de las relaciones*
	Antecedentes de explotación sexual comercial en la familia*
	Baja problematización o justificación de las familias frente a situaciones de ESCNNA*
	Familiares, vecinos, amigos u otros entregan información sobre sospecha o alerta de ESCNNA

*Centro de Políticas Públicas UC y Fundación San Carlos de Maipo (2013).

Fuente: elaboración propia.

c. Existencia de un dispositivo de actores relevantes

Como ya hemos señalado, la ESCNNA es una vulneración grave de derechos que involucra de diferentes formas a los siguientes actores, quienes eventualmente debieran comprometerse en la erradicación de este fenómeno, y quienes están llamados a visibilizar situaciones de vulneración:

- **Familia**: es el sistema protector por excelencia de los NNA, y en este sentido tiene un papel preponderante en la prevención de esta vulneración.
- **Niños, niñas y adolescentes**: los NNA son quienes están en el centro de esta vulneración y por lo tanto se requiere generar, desde las diversas instancias vinculadas a ellos, acciones tendientes a protegerlos, haciéndolos partícipes en relación a su autocuidado.
- **Red de protección**: u organizaciones de infancia que trabajan directamente con niños/as en contextos de vulnerabilidad social. Incluye a los proyectos de la Red SENAME (OPD, PIB, PPC, PEE, PIE, etc.), a fundaciones, redes de infancia comunales y hogares de niños, entre otros.
- **Escuelas**: corresponde a un actor relevante en cuanto los niños pasan gran cantidad del día en los establecimientos. Los profesionales de centros educativos al encontrarse cerca de los niños pueden percibir sus problemas, cambios y comportamientos asociados a factores de riesgo de ESCNNA. En esta línea, es relevante que estos adquieran conocimiento para su detección, así como de los procedimientos posteriores a seguir frente a las víctimas (OIT/BID, 2008).
- **Centros de salud**: los hospitales y consultorios corresponden a un actor fundamental que tiene contacto con este grupo y por ende podría detectar y prevenir casos: "Las instancias de salud, son espacios importantes para la detección y derivación de casos. En un consultorio, una matrona, un psicólogo/a o trabajador/a social, un médico, paramédicos a través de las conversaciones iniciales con los pacientes, pueden encontrar indicios de situaciones que pudieran hacer sospechas que un niño, niña o adolescente es víctima de ESC" (ONG Raíces y Fundación San Carlos de Maipo, (2012, p 28).
- **Sistema de justicia**: que incluye a carabineros y policías, tribunales, fiscalías, DIPROFAM, juzgados de familia, Unidad regional de atención a víctimas y testigos (URAVIT). Los niños se encuentran relacionados con este ámbito, en cuanto la ESCNNA involucra denuncias judiciales y sanciones penales. De esta manera, al estar en mayor contacto con esta población, el ámbito de la justicia podría ser un actor potencial a denunciar y detectar casos. Sin embargo, las trabas del sistema, la burocracia interna y sobre todo, la incapacidad de visualizar a esta población dificultan en gran medida el papel que actualmente desempeña.
- **Organizaciones comunitarias**: como juntas de vecinos, agrupaciones de mujeres, centros culturales, que conocen la realidad de sus barrios y las condiciones de vida de los vecinos, y tienen el potencial de detectar casos de ESCNNA, especialmente aquellos que son invisibles a las instituciones de la red proteccional (ONG Raíces y Fundación San Carlos de Maipo, 2012).

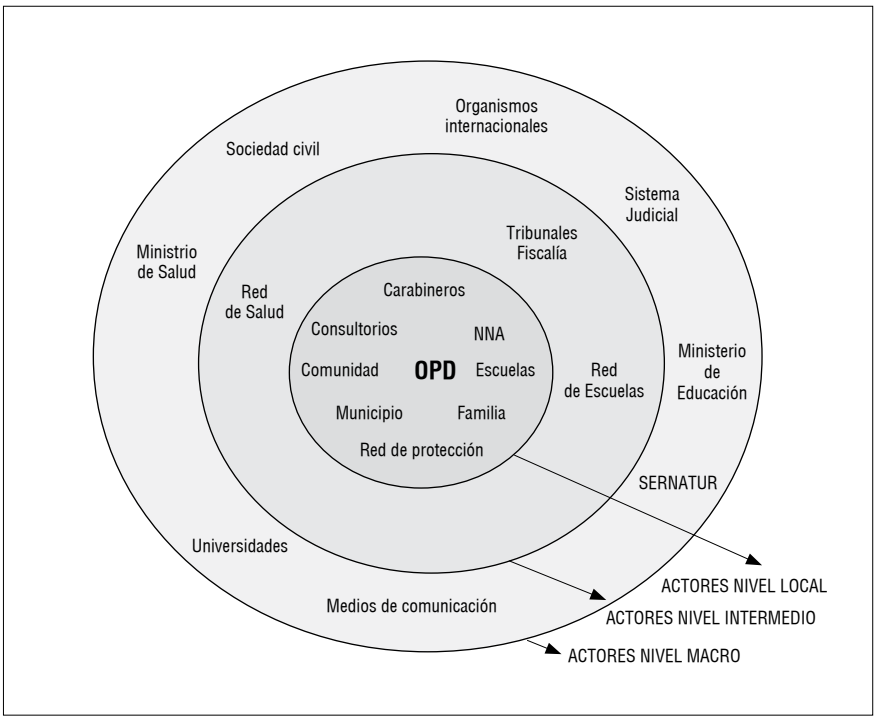
Las comunidades pueden realizar gestiones en: apoyar campañas de prevención, informar sobre personas o actividades sospechosas, apoyar procesamientos judiciales, movilizar a grupos comunitarios y a las organizaciones que atienden a los niños, implementar y apoyar sistemas de alerta en la comunidad, entre otros (Griesbach y Sauri, 2004).

- **Medios de comunicación**: por medio de la difusión de contenidos relacionados con la ESCNNA, contribuyen en la construcción de un discurso sobre el tema. Estos son responsables de la sensibilización y difusión de información, a través de reportajes, noticias, columnas de opinión y cuñas (ONG Raíces y Fundación San Carlos de Maipo, 2012). También es importante señalar que juegan un papel relevante de difusión de otros contenidos (estudios, buenas prácticas, campañas), y no solo aquellos relacionados con la contingencia noticiosa.
- **Universidades**: como espacios de investigación y generación de conocimientos sobre ESCNNA. También como espacio de aprendizaje para futuras generaciones.
- **SERNATUR**: en el año 2009 se firmó un convenio entre SERNATUR y SENAME, en conjunto con la OIT para iniciar un trabajo intersectorial focalizado en la prevención de la ESCNNA a través de campañas de difusión y sensibilización[8].
- **Otros actores**: aquí se consideran a todos los actores de la sociedad civil que pueden hacerse parte de la prevención de la ESCNNA, tales como los municipios (gobiernos locales), organizaciones no gubernamentales, instituciones sociales, iglesias, entre otros. Asimismo, los organismos internacionales también son un actor relevante en la visibilización del fenómeno y en la posibilidad de establecer acuerdos.

El mapa de actores de ESCNNA distingue tres niveles: (i) nivel local o micro, (ii) nivel intermedio y (iii) nivel macro. Dicha distinción es relevante y debe ser considerada para abordar la prevención de la ESCNNA. Si bien el modelo propuesto tiene como base la OPD, es crucial contar con la participación de todos los actores. Hay actores relacionados directamente con el riesgo de la ESCNNA que participan a nivel territorial, así como actores que influyen a nivel central, como por ejemplo en el diseño de políticas públicas en materia de prevención o campañas comunicacionales a nivel global. En esta línea, resulta prioritario facilitar mecanismos de coordinación intersectorial, ya que cada uno de los niveles requiere de los otros.

8 Ver: http://www.sernatur.cl/noticias/comunicados-de-prensa/lanzan-campana-para-prevenir-la-explotacion-sexual-comercial-en-ninos-y-adolescentes [Accedido en junio de 2013].

FIGURA 2. **Mapa de actores**



Fuente: elaboración propia.

d. Lineamientos a considerar para una estrategia comunicacional

Para implementar un modelo de alerta temprana para detectar casos de riesgo de NNA de ser explotados sexualmente, aparece como inminente la información en torno a lo que significa este fenómeno a nivel de toda la sociedad. Para ello se propone una estrategia a nivel nacional que se aplique en los diversos niveles del país, con posibilidades de ser adaptada de acuerdo a las realidades locales. En la medida que este tema se haga visible y sea socializado, bajan las probabilidades de su ocurrencia, pues la población estaría permanentemente alerta y pendiente de cuidar y proteger a sus NNA.

En Chile existen campañas de sensibilización contra la ESCNNA y el presente estudio propone aprovechar los insumos y reforzar las campañas existentes sobre ESCNNA, incorporando información actualizada del fenómeno, protocolos de acción, e indicadores de alerta temprana, entre otros factores. Asimismo es necesario complementar dichas estrategias con información territorial a modo de focalizar y adecuar la estrategia a la realidad local, generando mayor impacto en la comunidad. A continuación se presentan las campañas señaladas:

- **"No Hay Excusas", OIT, ONG Raíces y SENAME**: campaña de sensibilización contra la ESCNNA iniciada en el año 2006. Sus objetivos son: (i) sensibilizar a toda la comunidad para que no tolere esta forma de explotación, pese a las excusas que existen para naturalizarla; (ii) que toda la sociedad se involucre y genere acciones concretas; y (iii) con un entorno acogedor, respetuoso y amoroso, que considere a los NNA como sujetos de derecho y de protección, se puede contribuir a reparar el daño causado por esta grave vulneración (OIT y ONG Raíces, 2006).
- **"Juntos digámosle NO a la pornografía infantil", ONG Opción y SENAME**: campaña orientada a visibilizar la pornografía infantil a través de la difusión de información en cibercafés. Por medio de afiches y adhesivos instalados junto a los computadores de locales de internet se trabaja en convertir la problemática en una realidad visible (UNICEF, 2008).
- **"Campaña de Prevención de la ESCNNA en Viajes y Turismo", SERNATUR, SENAME y OIT**: en el año 2009 se firmó un convenio entre SERNATUR, SENAME y OIT para iniciar un trabajo intersectorial focalizado en la prevención de la ESCNNA. En esta línea, se implementó una campaña de difusión de información por medio de acciones de sensibilización, talleres, seminarios y elaboración de folletos dirigidos a turistas. Estos fueron distribuidos en diferentes puntos focales, tales como pasos fronterizos; caseta de PDI del aeropuerto internacional y en *counter* de SERNATUR aeropuerto, además se implementó una nueva tarjeta de turista que lleva el mensaje alusivo a la explotación.

d.1 Objetivo de la estrategia

En términos generales, el objetivo de la estrategia comunicacional propuesto es visibilizar, sensibilizar e involucrar a las personas de los diversos ámbitos y niveles de la sociedad en torno al fenómeno de la ESCNNA desde un enfoque de derechos.

La imagen deseada que se espera lograr de la estrategia comunicacional es que los ciudadanos reconozcan que en Chile ocurre la ESCNNA, que corresponde a una violación a los derechos de los NNA, y que es fundamental hacerle frente, promoviendo la prevención y detección así como la protección y reparación de las víctimas.

d.2 Estrategia de implementación

La estrategia comunicacional debe ser coordinada desde el nivel central (Ministerio de Justicia, Ministerio de Desarrollo Social, MINEDUC, MINSAL, SENAME y SERNATUR), quienes debieran ser los principales responsables de su implementación. Sin embargo, es necesario contar con el nivel regional y el nivel local para bajar hacia los diferentes dispositivos y niveles.

Las organizaciones comunitarias y el municipio tienen un papel fundamental en la difusión y promoción de la campaña a nivel territorial. Las OPD por su parte, podrían establecerse como actores de difusión claves en la campaña comunicacional.

d.3 Aspectos centrales a considerar en la estrategia comunicacional

- Generación de material audiovisual y/o impreso: afiches, trípticos, folletos, protocolos, volantes, etc. Reutilizar material disponible de campañas anteriores, por ejemplo de las campañas "No hay excusas" y "Juntos digámosle NO a la pornografía infantil".
- Determinar los canales de difusión: radio o canal de televisión, página de internet, boletín u hoja informativa.
- Actuar en tiempos oportunos: esto significa, por ejemplo, aprovechar el día nacional contra la ESCNNA (18 de mayo), actos de promoción, prevención, capacitaciones, o días relevantes para la comunidad.
- Establecimiento de aliados estratégicos (policías y carabineros, centros de salud, escuelas, etc.).
- Compromiso de los medios de comunicación.

d.4 Conceptos clave de la campaña

La campaña comunicacional debe considerar contenidos mínimos sobre la ESCNNA, entre estos se encuentran:

- Definición de contenidos ESCNNA: ¿qué es la ESCNNA? ¿Cuáles son los actores involucrados? (víctimas, explotadores, clientes, facilitadores); ¿Cuáles son los principales tipos de ESCNNA?
- Conceptos asociados a los derechos de los NNA: es fundamental que los contenidos sobre la ESCNNA se comprendan desde el enfoque de derechos.
- Factores de riesgos e indicadores de alerta temprana: es relevante en este punto ampliar la mirada de la ESCNNA y no focalizar la atención solo en las víctimas, sino también entregar información y conocimiento sobre los explotadores, clientes y facilitadores, así como acerca de los focos y contextos en los cuales se desenvuelve la explotación.
    - Denuncia: identificando teléfonos de emergencia y actores a recurrir.
    - Oferta disponible para la protección de víctimas.
    - Mensajes: reforzar mensajes que faciliten la comprensión del fenómeno, así como derribar mitos (Ejemplo: "La ESCNNA es un delito"; "La ESCNNA existe en Chile"; "Los niños y adolescentes no escogen ser víctimas de ESCNNA"; "Todos somos responsables frentes a la sospecha o detección de casos").

Los contenidos anteriores deben ser complementados con información territorial, de acuerdo a diagnósticos de infancia, información municipal, etc. En esta línea, podría considerarse contenidos tales como: focos de riesgo de la comuna, variables de riesgo, oferta territorial para la atención de víctimas.

d.5 Capacitación

De modo que la estrategia comunicacional tenga una adecuada recepción de parte de los ciudadanos, es necesario considerar la realización de capacitaciones destinadas a actores claves del nivel local.

e. Presentación de un plan piloto de esta propuesta

Se plantea la realización de un plan piloto en una comuna que ya cuente con OPD con el fin de utilizar y fortalecer recursos que ya se encuentran disponibles.

Las acciones de la OPD se orientan según el tipo de vulneración de derechos, asociadas a niveles de baja, mediana y alta complejidad.

De este modo, la OPD se constituye en la institución que a nivel del territorio tiene la obligación legal de hacerse cargo del fenómeno, y que permitiría la instalación de un sistema de alerta temprana (identificación del riesgo) de la ESCNNA.

Con el propósito de conocer la factibilidad de implementar un modelo de alerta temprana con base a la acción de la OPD, se propone el diseño de un estudio de carácter piloto[9].

5. Resultados esperados

La generación de un modelo de alerta temprana que pretende evitar que se produzcan vulneraciones a NNA relacionadas con la explotación sexual comercial, es el primer resultado que se espera lograr con esta propuesta. En materia de beneficiarios, por ser una intervención temprana de carácter primario, apunta a responder y fortalecer la adscripción que ha hecho el Estado de Chile, en torno a valorar, proteger, cuidar y permitir que todos los NNA del país crezcan en un ambiente seguro que les permita desarrollarse y vivir en un país que efectivamente se hace cargo de ellos. La intervención a través de un modelo como el que aquí se presenta, redundará en la reducción de la cantidad de NNA que sufren esta grave vulneración, y sin duda, el entender este como un epifenómeno, permitirá que los NNA tampoco sean vulnerados en otras situaciones asociadas a la ESCNNA. Esto produciría un impacto en la vida de los niños y su entorno más cercano (familia, amigos, barrio, etc.) y por lo tanto, en toda la sociedad. Lo anterior considerando que este modelo tiene como uno de sus principios orientadores 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 (Guerra *et al.* 2011).

Por otra parte, otro resultado esperado refiere a las prestaciones vinculadas a los NNA en riesgo de sufrir explotación sexual comercial, puesto que la OPD, una vez recibida una solicitud de atención, activará su dispositivo con el fin de atender temprana y eficazmente la demanda recibida.

9 Ver Anexo 1.

6. Factibilidad legal

En primer lugar, más que modificaciones a la ley existente, lo que se requiere es ampliarla en el sentido de generar obligatoriedad de la existencia de OPD en todas las comunas del país. Asimismo, se precisa de la identificación legal de los dos grupos distintos de trabajo para que sus funciones estén claramente diferenciadas y así cada equipo se especialice en cada una de las dos áreas. La ampliación de la ley refiere al fortalecimiento de las OPD en el territorio nacional, con el fin de dotarlas del personal adecuado y suficiente de acuerdo al territorio en que se inserta.

7. Factibilidad económica

Sin duda, es preciso invertir en políticas de carácter preventivo, puesto que la evidencia muestra los efectos positivos de intervenir antes de la ocurrencia de los hechos. Se ha estimado que las intervenciones tempranas tienen una alta tasa de retorno costo-beneficio comparado con las intervenciones que se focalizan en la reparación y rehabilitación (Heckman, 2008). Si bien se necesita realizar inversiones en este sentido, el costo económico, social, personal-emocional de vivir una vulneración de este tipo para un NNA es demasiado alto como para no realizar tempranamente la inversión que se precisa para evitar que se produzca la vulneración.

Tal como se ha señalado, en el costeo del plan piloto propuesto, en una comuna que cuente con OPD, se estima un costo total de 50 millones de pesos para llevar a cabo esta experiencia. Consideramos que es el nivel central quien debiera asumir el piloto y una vez que se implemente, es el nivel central quien provea los recursos a los municipios, siendo este último el responsable de implementarlo, supervisarlo y evaluarlo.

Conclusiones

El presente estudio busca abordar el tema de la ESCNNA desde la prevención de riesgos. Considerando que esta corresponde a un fenómeno sumamente complejo, resulta fundamental invertir en políticas que permitan disminuir los factores de riesgo, lo cual a su vez, permite identificar y prevenir otras situaciones de vulneración de derechos de infancia y adolescencia.

Las OPD son las instancias más adecuadas para ejecutar el modelo, ya que se posicionan en el territorio y trabajan constantemente en la articulación y coordinación con otros sectores de la población para proteger los derechos de niños, niñas y adolescentes. A través del aumento de recursos y su fortalecimiento –principalmente al departamento de promoción y prevención–, estas podrían trabajar en un sistema de vigilancia de riesgos comunales de los NNA, así como en la aplicación de determinados *scores* de riesgos.

Para lo anterior, es necesario contar con dispositivos de indicadores de alerta temprana de ESCNNA, así como dispositivos de actores claves a considerar en la prevención. Estos fueron expuestos de manera preliminar, pues deben ser adaptados a las especificidades de cada territorio.

Es importante mencionar que el hecho de que el modelo se ejecute desde las OPD no implica que estas sean completamente responsables de prevenir la ESCNNA. Por el contrario, para el éxito de esta política se requiere de la comprensión, coordinación, y trabajo de la sociedad completa. En relación a esto, fortalecer campañas comunicacionales resulta fundamental para promover la generación de conocimiento, sensibilización y desnaturalización del tema.

Por último, se considera que los recursos necesarios para la implementación del modelo de alerta temprana son reducidos, considerando que los dispositivos para su ejecución ya existen.

Referencias

Abramovich, V., 2006. Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas del desarrollo. *Revista CEPAL*, 88, 35-50.

Bronfenbrenner, U., 1992. *La ecología del desarrollo humano. Experimentos en entornos naturales y diseñados.* Barcelona. Paidós

CPP UC y Fundación San Carlos de Maipo, 2013. *Indicadores para la detección de niños, niñas y adolescentes víctimas de explotación sexual comercial.* Documento interno Observatorio metropolitano de niños, niñas y adolescentes víctimas de explotación sexual comercial.

Cunill, N., 2005. *La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social.* Congreso internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 octubre 2005.

Griesbach, M. y Sauri, G., 2004. *Protocolo operativo para la detección, protección y atención a niños, niñas y adolescentes víctimas de explotación sexual comercial.* Organización Internacional del Trabajo. IPEC/OIT. México.

Guerra, L., Bedregal, P., Margotta, P. y Valenzuela, E., 2011. Niños, niñas y jóvenes en situación de calle: desafíos para la intervención desde la perspectiva de las fuerzas. *En: Centro de Políticas Públicas UC, eds. Propuesta para Chile. Concurso de Políticas Públicas 2011*. Santiago: Universidad Católica, 95-128.

Heckman, J., 2008. Schools, skills and synapses. *Economic Inquiry*, 46 (3), 289-234.

HM Government UK, 2009. *Safeguarding children and young people from sexual exploitation. Supplementary guidance to working together to safeguard children.* Department for children, schools and families, UK.

MINEDUC, 2008. *Aseguramiento de la gestión escolar*. Santiago de Chile.

Ministerio de Justicia, 2012. *Segundo marco para la acción. contra la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes*. 2012-2014. Chile.

OEA/IIN, 2011. *Explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes e internet*. Montevideo, Uruguay.

OIT/BID, 2008. *Diagnóstico de situación de trabajo infantil y sus peores formas en Costa Rica*.

OIT/IPEC, 2007. *Directrices para el diseño de estrategias de acción directa para combatir la explotación sexual comercial infantil*. IPEC, Ginebra.

ONG Raíces y Fundación San Carlos de Maipo, 2012. *Sistematización de la estrategia de sensibilización de ONG Raíces, para una cultura de prevención de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes y protección de las víctimas*.

OIT y ONG Raíces, 2006. *Contenidos de la campaña "¡No hay excusas!" sobre explotación sexual comercial con personas menores de edad en Chile*. Santiago.

PNUD, 2010. *Informe desarrollo humano 2010*. Santiago de Chile.

Pretty, J. 1995. The many interpretations of participation. *In Focus,* 16, 4-5.

Salinas, J. y Vio del R., F., 2002. Promoción de la salud en Chile. *Revista chilena de nutrición,* 29 (1), 164-173.

SENAME/OIT, 2004. *Estudio de la explotación sexual comercial infantil adolescente en Chile*. IPEC.

Todres, J., 2010. *Taking prevention seriously: developing a comprehensive response to child trafficking and sexual exploitation*. Georgia State University College of Law, USA. Disponible en: http://ssrn.com/abstract=154430.

UNICEF, 2005. *Prevención de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes: Contribuyendo a un turismo sostenible en centroamérica*. Panamá.

UNICEF, 2006. *Convención sobre los derechos del niño*. Madrid.

UNICEF, 2008. *Campaña contra la explotación sexual infantil en viajes*.

Vignolo, J., Vacarezza, M., Álvarez, C. y Sosa, A., 2011. Niveles de atención, de prevención y atención primaria de la salud. *Arch Med Int*, 33 (1), 7-11.

ANEXO

Plan piloto puesta en marcha modelo alerta temprana a nivel local

1. Objetivos del Plan Piloto

Objetivo general: evaluar la implementación de un modelo de alerta temprana en una comuna piloto.

Objetivos específicos:

1. Conocer el funcionamiento de la OPD sin el modelo, en aspectos de estructura y procesos, identificando los procesos críticos para una correcta implementación del modelo.
2. Conocer el grado de conocimiento sobre ESCNNA que tienen las organizaciones identificadas para apoyar al modelo.
3. Diseñar y probar instrumentos de recolección de identificación de riesgos para ser utilizados a nivel de centros de salud (atención primaria), en centros educativos (colegios, jardines, salas cunas), organizaciones sociales comunales y OPD.
4. Rediseñar en conjunto con OPD e instituciones asociadas, la planificación de la puesta en marcha del modelo de alerta temprana, incluido su componente de comunicación social.
5. Diseñar junto con OPD, un sistema de información simple que permita aglutinar la información comunal sobre riesgos a nivel comunitario, familiar e individual.
6. Diseñar e implementar los protocolos de identificación de riesgos y derivación y/o tratamiento para el caso de los centros de salud de la comuna.
7. Diseñar e implementar los protocolos de identificación de riesgos y derivación y/o tratamiento para el caso de los centros educacionales de la comuna.
8. Diseñar los protocolos de atención para los NNA identificados con riesgo de ESCNNA por otras organizaciones o la familia.
9. Diseñar e implementar la capacitación para los equipos de OPD e instituciones asociadas con relación al modelo.
10. Implementar el modelo durante seis meses.
11. Costear la implementación y funcionamiento del modelo de alerta temprana con base en la OPD.
12. Analizar el proceso de implementación del modelo: dificultades y facilitadores, a seis meses de su implementación.

2. Aspectos generales del diseño

Para el logro de estos objetivos se sugiere realizar un estudio de caso único, con base en una comuna acordada con la contraparte, cuyo requisito es contar con una OPD en funcionamiento, y que tenga interés en participar.

El tipo de estudio de caso deberá considerar la participación de las instituciones comunales durante todo el proceso: diseño, implementación y análisis del proceso vivido.

Para la elaboración de los instrumentos de identificación de riesgos se deberán considerar las variables disponibles que se presentaron en el apartado b) dentro del punto 4. Estrategias de implementación, en este informe (o a entregar por la contraparte).

Para el costeo se espera que se realice bajo una perspectiva institucional (costo minimización), de manera de establecer cuanto más presupuesto anual será necesario para la fase de implementación y la fase en régimen del modelo de alerta temprana.

Para la identificación de obstaculizadores y facilitadores se espera que el encargado del estudio formule una estrategia de recolección de información durante el proceso y al término, que garantice la captura de estos aspectos.

La contraparte entregará un documento con los aspectos conceptuales y el modelo general de alerta temprana, así como los requisitos básicos organizativos para la gestión de la OPD. Con base a este modelo, y en el terreno, se espera que se realicen los ajustes y se identifiquen los nudos críticos y facilitadores, con miras al escalamiento de la propuesta.

3. Costo máximo estimado del piloto

Costo estimado diseño instrumentos y capacitación en su uso: 15 millones de pesos.

Costo estimado en evaluación de la implementación (resto de los componentes): 35 millones de pesos.

4. Tiempo máximo estimado del piloto

10 meses.

5. Productos esperados

Informe I: Metodológico

Con el afinamiento de la propuesta metodológica, en particular el levantamiento de datos de campo y conformación de grupos de trabajo. Este debe contener el detalle de la metodología de: elaboración de instrumentos; protocolos; capacitación; costeo de la implementación y participación con las organizaciones de la comunidad.

Informe II: Diagnóstico

Situación de la OPD e instituciones asociadas con relación a aspectos atingentes al modelo. Diseño y prueba de los instrumentos de identificación de riesgos.

Informe III: Trabajo de campo

Puesta en marcha del modelo, el trabajo de campo. Rediseño del modelo, implementación y ajustes de protocolos y sistemas de información, incluida la capacitación.

Informe IV: Informe final

Que da cuenta de manera resumida de los informes I-II-III, y contiene un análisis de la implementación a los seis meses de su puesta en marcha, con las recomendaciones pertinentes para el escalamiento. El informe debe incluir al menos:

a. Resumen ejecutivo
b. Introducción con los objetivos del estudio
c. Capítulo metodológico
d. Capítulo diagnóstico
e. Capítulo sobre elaboración de instrumentos
f. Capítulo sobre trabajo de campo
g. Capítulo sobre costo
h. Conclusiones: nudos críticos y facilitadores para la implementación

CAPÍTULO VI

Bases para una reforma necesaria al seguro social de salud chileno

INVESTIGADORES

CAMILO CID
Facultad de Medicina

ARÍSTIDES TORCHE†
Instituto de Economía

CRISTIÁN HERRERA
Facultad de Medicina

GABRIEL BASTÍAS
Facultad de Medicina

XIMENA BARRIOS
Facultad de Medicina

Resumen

Los países a través de la Organización Mundial de la Salud (OMS), han llamado a avanzar hacia el logro de la cobertura universal de salud, recomendando dar acceso a los servicios que sean necesarios y de calidad suficiente como para ser eficaces, sin que implique incurrir en dificultades financieras. La literatura ha señalado a los mecanismos de mancomunación de riesgos como uno de los principales indicadores del progreso hacia la cobertura universal.

El sistema de financiamiento de salud chileno presenta problemas clásicos que se expresan en ausencia de regulación económica adecuada que derivan en discriminación, retroalimentan la inequidad y redundan en pérdidas sociales evitables. Se trata de un problema estructural en el diseño y arreglo institucional del financiamiento y del seguro, que conducen a inequidades en el acceso y uso de los recursos, el que traba el desarrollo del sistema. En estas condiciones, el sistema está en constante desequilibrio y cuestionado en cuanto a su viabilidad.

Existen tres grandes tipos de financiamiento de la salud posibles para Chile: Servicio Nacional de Salud, Seguro Nacional de Salud y Sistema de Seguridad Social de Salud. El primero se caracteriza por proveer una cobertura universal, con acceso igualitario a los servicios, a través de un pagador único y financiamiento de impuestos generales. El segundo se diferencia en que su relación con los prestadores se realiza a través de contratos con los

cuales el financiador central único compra servicios a instituciones independientes, públicas o privadas. Los sistemas de seguridad social en salud, de países como Alemania, Holanda y Suiza, se caracterizan por recolectar fondos, principalmente a través de cotizaciones de trabajadores y/o empleadores, reuniéndolos en un fondo central público, el cual distribuye –en base a riesgos– a múltiples aseguradores, que compran servicios a prestadores de servicios de salud.

La seguridad social de salud chilena debe configurar un sistema previsional obligatorio y único, recuperando el concepto de financiamiento mancomunado y solidario a través de la resocialización del 7% para salud, hacerse cargo del conjunto de beneficiarios y sus riesgos, admitiendo que hay que transferir recursos entre sanos y enfermos, entre generaciones, entre géneros y entre distintas rentas, de manera que los riesgos se compensen a lo largo de la vida, lo que puede lograrse mediante un fondo central y único de compensación de riesgos de toda la población. En efecto, la alternativa de un sistema de seguridad social real en salud, se posiciona como una opción realizable en lo inmediato, que resuelve problemas contingentes y que se puede transformar en una vía para transitar hacia otro modelo aún más progresivo. La propuesta, por tanto, considera un fondo de mancomunación de recursos y riesgos, a través del aporte del 7% obligatorio a un fondo central, a lo que se agregan los aportes fiscales necesarios. Este procedimiento se complementa con la entrega de recursos desde dicho fondo a aquellas aseguradoras que han incurrido en costos superiores al promedio, extrayéndolos de las otras aseguradoras con menores costos, lo que permite concretar la solidaridad y mitigar los incentivos a la discriminación, junto con ayudar a la contención de costos.

Antecedentes

El marco conceptual con que se aborda el presente trabajo corresponde a las ideas derivadas del avance mundial en torno a la cobertura universal en salud, en una perspectiva de financiamiento solidario, suficiente, sustentable, con equidad en el acceso a la atención de salud y asignación eficiente del conjunto de recursos de que disponen los países.

La promoción y la protección de la salud son esenciales para el bienestar de las personas y el desarrollo económico y social de los países. Aun considerando que el sistema de salud es solo un componente que determina el estado de salud de las poblaciones, el acceso oportuno a los servicios sanitarios es crítico y no se puede conseguir sin un sistema de financiamiento adecuado. Esta es la herramienta que determina si las personas pueden hacer uso de los sistemas de atención de salud y de los servicios sanitarios en general, cuando los necesitan, y es a su vez, lo que determina la existencia de los propios componentes de la oferta de servicios (OMS, 2010).

A nivel internacional se promueve el desarrollo de sistemas de financiamiento sanitario que permitan el acceso a la salud sin dificultades, es decir, sin que existan barreras financieras. A lo anterior se la ha llamado cobertura universal de salud (OMS, 2010). Los países y los organismos de la ONU, OMS/OPS principalmente, pero también más recientemente los organismos de desarrollo multilateral, se encuentran actualmente promoviendo esta visión del financiamiento en salud.

Cuando no existe un sistema de financiamiento acorde con la cobertura universal habrá disparidades en la cobertura de servicios y en los niveles de salud de las poblaciones, en particular, entre grupos ricos y pobres. Superar este problema de inequidad no responde solo a un anhelo de justicia de las sociedades, sino que implica también salvar vidas, una ganancia en bienestar sustantiva para la sociedad en su conjunto. Por otra parte, al generar servicios y oferta en ausencia de un sistema de financiamiento adecuado, se puede hacer incurrir en gasto excesivo a las familias. De hecho la OMS señala que 150 millones de personas en el mundo sufren catástrofes financieras y cien millones viven en la pobreza debido al gasto en salud (OMS, 2010). El aseguramiento, entonces, debe hacerse cargo de no agudizar el padecimiento debido al financiamiento directo, sino que por el contrario, asegurar el acceso fluido a la atención de salud.

Para avanzar en la cobertura universal se necesita financiamiento suficiente, evitar o minimizar los pagos directos de bolsillo y aumentar la eficiencia en el gasto. El primer punto dependerá de los recursos disponibles, la riqueza de los países y la voluntad política de acometer la inversión en salud; el segundo y el tercero son abordables con sistemas de mancomunación de riesgos y recursos. A su vez, en países con grandes problemas de pobreza, financiar a los más pobres necesita un importante aporte público y fiscal para salud. Los aportes financieros mediante cotizaciones o impuestos generales progresivos deben ser obligatorios para que los más ricos y temporalmente sanos puedan aportar a cubrir las necesidades de pobres y enfermos, y para que el *pool* sea mayor y más eficiente.

Los fondos múltiples y pequeños no son viables a largo plazo si es que funcionan realmente como tales y no subsidiados, dado que pocos eventos arruinarían sus finanzas y mientras funcionan, en particular cuando son relativamente más grandes, provocan fuertes problemas de equidad dado que proporcionan amplios beneficios a los más acomodados que no desearán subvencionar de manera cruzada a los pobres. Esa solidaridad solo será posible con un solo fondo, ya sea un fondo de un sistema nacional de salud, de un sistema de seguro nacional de salud, o un fondo único en un sistema de múltiples seguros. Las tres alternativas mencionadas requieren de la decisión política de basarse en los principios que se han estado reseñando, y por lo tanto, decisión de generar solidaridad.

Las decisiones asociadas al financiamiento son tales que corresponde que las tome el conjunto de la sociedad, por lo que se deben reflejar en políticas públicas en torno a la estructura del financiamiento y del aseguramiento de la salud, que garanticen acceso para todos los habitantes en la línea de lo señalado en los párrafos anteriores.

En varios trabajos se ha demostrado que los principales problemas del seguro social de salud en Chile son la discriminación, la falta de mancomunación eficiente de recursos, la competencia en selección generalizada, la baja cobertura financiera y las diferencias de financiamiento entre los componentes público y privado del sistema, generándose una segmentación en riesgos y rentas socialmente ineficiente (Titelman, 2000; Larrañaga, 2000; Cid, 2008, Uthoff *et al.* 2012). En efecto, los riesgos presentan una brecha media persistente cercana al 35% (Cid, 2011) y las rentas de los cotizantes de las Instituciones de Salud Previsional (Isapres) históricamente casi cuadriplican las de los cotizantes del Fondo Nacional de Salud (FONASA) (FONASA, 2013; Superintendencia de Salud, 2013a). En este trabajo se sostiene que estos y otros problemas nuevos, como los jurídicos, son manifestación de un problema estructural radicado en el diseño institucional mismo del sistema de aseguramiento chileno y que se requiere sentar las bases técnicas para una solución.

La necesidad de una solución a estos problemas se ha evidenciado en varios artículos. Cid (2011), planteó una salida funcional, esto es, la mancomunación de los recursos y la integración de los riesgos en un *pool* único, a través de un Fondo Central Nacional. Alternativas similares, aunque de menor envergadura financiera, se han discutido varias veces desde el año 2000 en adelante, en distintos formatos. Como la planteada por el gobierno de la época en el contexto de reforma AUGE con un Fondo para este plan de salud (Vargas *et al.* 2005). También y más recientemente, en este esquema de solución, se encuentra la propuesta de la mayoría de la Comisión asesora presidencial formada en 2011 (Comisión Presidencial, 2010) y que no prosperó. No obstante, nunca se hizo tan patente la necesidad de dar solución a esta verdadera crisis sino hasta que fue una institución del Estado, el Tribunal Constitucional (TC) en 2010, la que cuestionó la legitimidad jurídica de las formas de tarificación de primas en las Isapres.

En lo que sigue del texto, se profundiza en los aspectos empíricos y teóricos del diagnóstico, con una caracterización detallada del sector salud chileno desde el punto de vista del financiamiento y del aseguramiento, para mostrar la crisis que se enfrenta. Más adelante se abordan posibles soluciones desde un punto de vista de la factibilidad y aplicabilidad, de acuerdo a lecciones internacionales de situaciones similares, siempre principalmente, a nivel del financiamiento y aseguramiento.

1. Caracterización del seguro social de salud chileno

1.1 Economía de los problemas del aseguramiento: una mirada general

El sistema de seguros de salud en Chile presenta importantes problemas por las fallas de información y de mercado persistentes que muestra. Entre las más importantes se encuentran el riesgo moral, que surge al no existir incentivos para reducir el valor de los actos médicos acordados por beneficiario y prestador, toda vez que no se percibe ningún riesgo en presentar una cuenta más abultada. Para transferir parte de los riesgos a los beneficiarios, la Isapre paga solo una parte de la cuenta y el resto debe ser cancelado por el afiliado mediante el copago que suele ser muy alto, variable e impredecible en cuanto a su monto. Opera también la selección adversa de riesgos, cuando los beneficiarios conocen con más precisión la historia de sus problemas de salud y tratan de buscar planes más convenientes frente a sus necesidades específicas, incrementando los costos del seguro más allá de su valor actuarialmente neutro. De esta forma, los individuos de alto riesgo tienen incentivos al sobre aseguramiento y los de menores riesgos a romper el *pool*, dado que perciben que sus costos esperados son menores a los de los demás.

Además, opera fuertemente la selección de riesgos, dado que la información médica no está distribuida de igual forma entre los aseguradores y los beneficiarios. Los primeros conocen los riesgos promedios con más precisión que las personas individualmente consideradas y, por lo tanto, pueden usar dicha información incentivando la entrada al seguro de personas del grupo con menores riesgos promedio, ofreciéndoles prestaciones atractivas aunque sean poco efectivas desde el punto de vista del restablecimiento del estado de salud e intentando eliminar, con los mecanismos disponibles (alza unilateral de precios base, cambio unilateral de beneficios, etc.) a aquellos de los que se espera presenten costos por encima de los promedios. Luego, se deben considerar los problemas de competencia propiamente tal, como el poder de mercado, la integración vertical, y las barreras a la entrada y salida en el seguro de salud. Todo lo anterior incentiva la manipulación de los precios y provoca dificultades de acceso e ineficiencia que redundan en pérdidas sociales evitables.

A los problemas mencionados se agrega que las primas no pueden ser muy altas como para que constituyan un gasto muy oneroso para las personas de menores ingresos y, además, los copagos deben ser pequeños por la misma razón. Dado que el evento de salud es esencialmente aleatorio, un alto copago puede poner a la familia de la persona que lo sufre en situación catastrófica para su presupuesto, toda vez que la enfermedad puede agregar, además, la incapacidad para generar ingresos del afectado.

En estas condiciones, es claro que el sistema como un todo está en constante desequilibrio y que este tipo de funcionamiento cuestiona su viabilidad

en el largo plazo. En efecto, en un contexto económicamente desregulado, se configura un escenario de inestabilidad que, junto a las medidas del TC del año 2010 y los fallos posteriores de las cortes, constituyen un cuestionamiento económico-jurídico difícil de superar si no se acometen medidas importantes.

Para resolver estos problemas, a nivel internacional se han considerado los fondos de mancomunación de recursos y riesgos, a través del aporte de las primas o contribuciones solidarias en que cada persona paga igual valor porcentual o nominal, que es equivalente a los gastos médicos promedios, a un fondo central (Van de Ven *et al.* 2003 y 2007; Ellis, 2008). Este procedimiento se complementa con la entrega de recursos desde el fondo central a aquellas aseguradoras que han incurrido en costos superiores al promedio, extrayéndolos de las otras aseguradoras con menores costos. Si el promedio está bien calculado, este sistema permite asegurar que los ingresos percibidos por cada aseguradora tiendan a coincidir con sus costos. Esto permite eliminar o mitigar los incentivos a la selección de riesgos, toda vez que vuelve indiferente para los seguros las características de las personas que les solicitan afiliación, y permite establecer plenamente la libre afiliación y el cambio de institución aseguradora de acuerdo a las preferencias de los asegurados.

En este contexto, en Chile se requiere desarrollar las bases de un modelo capaz de ajustar eficientemente los riesgos entre las personas y asignar recursos de acuerdo a las necesidades sanitarias de los usuarios y sus consecuentes costos esperados, de manera de atacar la segmentación, mitigar los problemas de información que derivan en discriminación, evitar la aplicación de poder de mercado, mejorando la eficiencia y equidad del sistema en su conjunto.

1.2 Financiamiento y aseguramiento del sistema de salud chileno

Si bien el estado de salud de las poblaciones es multifactorial, el aporte del sistema de salud en Chile no ha sido menor toda vez que la esperanza de vida se incrementó desde 69,2 años en 1980 hasta 78,8 años en 2008. La mortalidad infantil cayó desde un 23 por mil nacidos vivos en 1985, hasta 7 por mil nacidos vivos en el año 2008 (Paraje y Vásquez, 2012). Pero el sistema, como se ha señalado, presenta gran segmentación, dualidad de operación y otros problemas, que hacen necesaria su modificación a la brevedad.

De acuerdo a la OECD, el gasto total de salud en Chile alcanzaba el 7,5% del PIB en 2011, porcentaje concordante con la media de los países de América Latina y el Caribe (ALC)[1], pero muy inferior al 9,3% promedio de los países de dicha organización. En términos per cápita el gasto apuntaba a unos US$1.568 (ajustado por poder de paridad de compra) al año, menos de la mitad del promedio de la OECD, con un financiamiento público del 46,9%, lejos del 72,2% promedio del grupo. Además, Chile cuenta con un gasto de

1 En 2010 la media del gasto total en salud de ALC fue de 7,7% del PIB (OMS, 2013).

bolsillo muy alto, cercano al 37% (OECD, 2013), constituyéndose esta en la principal fuente de financiamiento de la salud. Este gasto había bajado desde cerca del 40% a inicios de la década del 2000, a cerca del 34% en 2009. Sin embargo, su participación ha vuelto a aumentar y al 2012 alcanzaba el 38,3% (OECD, 2013). En la medida en que los gastos de bolsillo representen un alto porcentaje del gasto total en salud, mayor será la vulnerabilidad financiera de los hogares ante la enfermedad y menor la efectividad del sistema de seguridad social de salud.

El sector salud se ha organizado en un sistema previsional social que cubre al 93% de la población en 2011 (FONASA, 2013). Del resto de la población cerca de un 3% está asociada a las Fuerzas Armadas y un remanente cercano al 4% dispone de seguros privados o no cuenta con aseguramiento. El sistema previsional social adopta la forma de un seguro social de salud que es financiado a través de un beneficio mandatado que obliga a destinar el 7% del sueldo de los trabajadores para estos efectos (Torche y Wagner, 1997). Este cargo tiene un tope de 4,92 unidades de Fomento (UF) por trabajador, que corresponde a un salario mensual de 70,3 UF. El sistema previsional de salud es compartido por un subsistema público conocido como FONASA y uno privado constituido por 13 Isapres, de las cuales siete son abiertas. Sin embargo, a pesar de que ambos participan de ser seguros sociales de salud, la forma en que se financian es muy diferente.

Las Isapres en la práctica constituyen sistemas de seguros de salud actuarialmente neutros[2] y por lo tanto, cobran a cada beneficiario según su riesgo de salud específico. La prima, entonces, puede variar de una a cuatro veces, conforme se trate de un varón de 30 años o un anciano de 80 o más edad, variando además según la cantidad de personas afiliadas a cada plan. Si el monto mandatado no alcanza a cubrir la prima cobrada por la Isapre, el cotizante debe agregar un monto adicional llamado cotización voluntaria, que en promedio alcanza otro 3% de la renta. Un segundo factor de ajuste en el sistema Isapre es la elección de un plan de salud, lo que les confiere cierta flexibilidad para adecuar la prima con desembolso del afiliado, es decir, adecuar la prima y también el copago, con los costos esperados. En el sistema de Isapre se cuenta con más de 12 mil de estos planes en comercialización y con un *stock* de más de 50 mil de ellos, cuya gran variabilidad se debe fundamentalmente a las diferencias de coberturas financieras que hacen posible esta cuadratura del costo esperado con los ingresos.

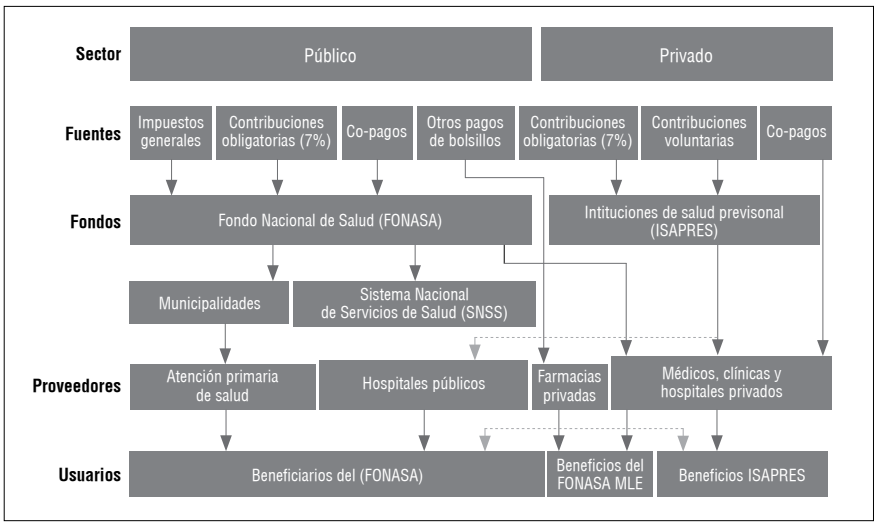
El sistema público financiado desde FONASA, cuenta con un solo plan implícito que se aplica genéricamente a todos sus afiliados, cobra siempre el 7% cualquiera sea el tamaño familiar u otros factores de riesgo del afiliado o su familia. Los indigentes y jubilados de bajos ingresos no pagan. Este sistema

2 Llamados también seguros de prima actuarialmente justa en la literatura (Zweifel y Breyer, 1997).

es sustentando por subsidios de fondos públicos provenientes de impuestos generales que representan cerca de un 35% de su presupuesto (FONASA, 2013). Los fondos del sistema previsional de salud público se reajustan en función del alza en los ingresos del trabajo que incrementa la base del mandato y según los reajustes presupuestarios en el aporte fiscal. En el caso de las Isapres, el reajuste es por un mecanismo de alza de la prima base por Isapre (sobre la cual se calculan los riesgos de cada beneficiario) y de manera más o menos libre[3]. Una segunda posibilidad de alza de componentes de la prima es la permitida por la incorporación de patologías nuevas a las Garantías Explícitas en Salud (GES), ya que las Isapres son libres de fijar el precio, en este caso con la sola condición de que sea comunitario, es decir, igual para todos los beneficiarios de cada Isapre. El examen de la siniestralidad AUGE hecho en 2011 frente al aumento de 56 a 69 patologías, permitió a las Isapres una ganancia sobre normal importante solo por efecto del alza de la prima y bajo uso del sistema GES. De hecho, la siniestralidad del componente GES ha sido extremadamente baja y los precios se han elevado sin consideración de ello[4].

La Figura 1 muestra la configuración del financiamiento que se ha descrito, en cuanto a sector, fuentes y fondos que financian las atenciones de salud de los beneficiarios del sistema.

FIGURA 1. **Configuración del financiamiento de la seguridad social de salud en Chile**



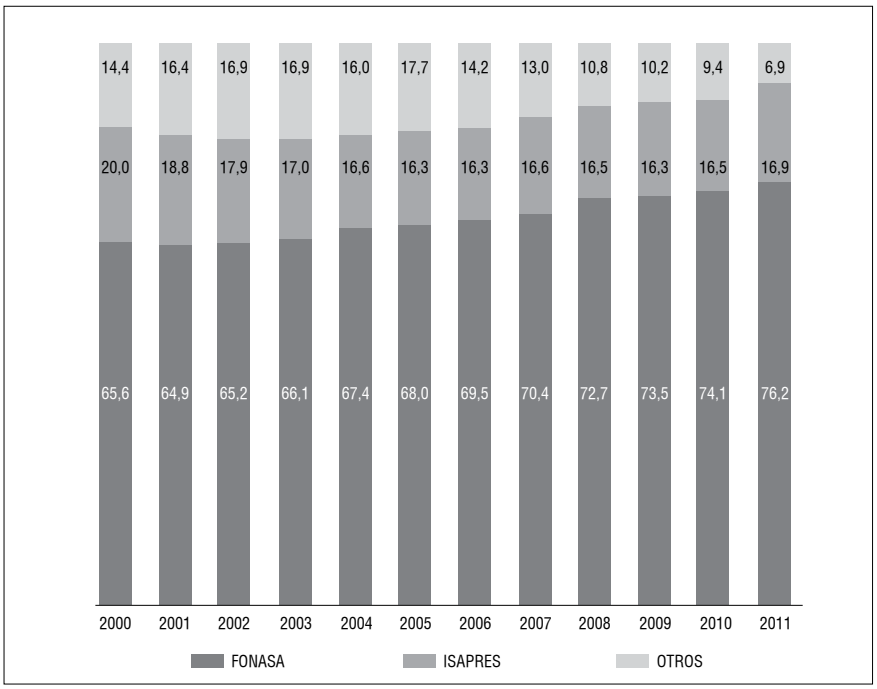
Fuente: elaboración propia.

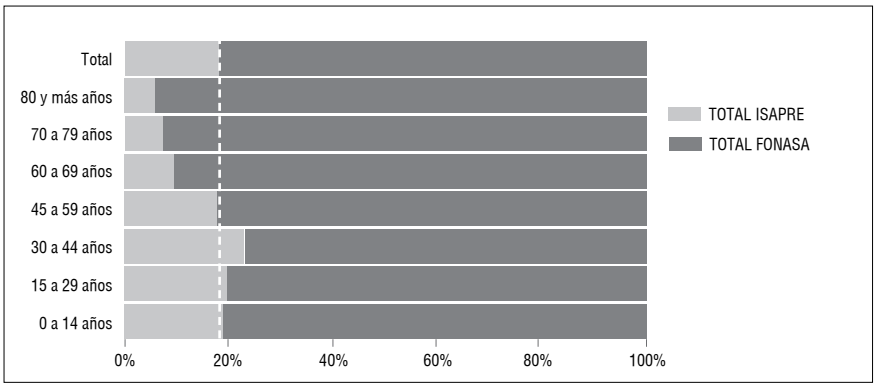
3 A partir de la reforma de 2005, existe una amplia banda de más o menos 30% para el promedio de las alzas de todos los planes de cada Isapre en este caso.

4 De acuerdo a la Superintendencia de Salud la siniestralidad de la prima GES cobrada por las Isapres fue 44,3% en el período 2010-2011. En el plan general la siniestralidad alcanzó el 84,4% en 2011 (Superintendencia de Salud, 2013a).

La población está mayoritariamente adscrita al FONASA dado que cubre a indigentes, numerosos jubilados y a los trabajadores de menores ingresos, cuyo 7% es muy limitado en relación a sus riesgos. Efectivamente, en 2011 el 76,2% de la población estaba adscrito al FONASA y solo un 16,9% a una Isapre (FONASA, 2013). Por otra parte, el 93% de los adultos mayores de Chile pertenecían a FONASA (Figura 2).

FIGURA 2. **Afiliación en la seguridad social de salud en Chile (2000-2011) y distribución por edad 2011**





Fuente: elaboración propia con datos de FONASA y de la Superintendencia de Salud.

Los problemas de oportunidad de atención y listas de espera en las prestaciones en el sector público, las normas de operación médica no bien especificadas y el alto costo financiero de las prestaciones, llevó a la autoridad a crear un nuevo programa de salud en 2005. Esto consistió en la definición de un conjunto de eventos de salud considerados de alto impacto, que serían de acceso universal en condiciones de oportunidad (tiempo máximo para su resolución), de calidad especificada por protocolos bien establecidos y con ciertos beneficios financieros en cuanto a copagos. Este programa, el AUGE, se aplicaría por igual a los beneficiarios de FONASA o de Isapres. Un segundo programa implementado a raíz del AUGE, consistió en extender la idea de plazo máximo en que deben ser resueltas las enfermedades no AUGE. Para ello se autorizó a los servicios del Sistema Nacional de Servicios de Salud (SNSS) a utilizar la infraestructura de salud privada si ellos no disponían de la capacidad operativa para resolver el problema en el tiempo considerado. Se asignaron, entonces, recursos adicionales realizándose inicialmente en gran parte en el sistema público (97% en 2011), pero incrementando notablemente la participación privada en los últimos dos años (Clínicas de Chile, 2013).

Por otra parte, como se ha mencionado, existen altos niveles de copagos que deben cancelar los beneficiarios y otros pagos directos de bolsillo que surgen debido a que los medicamentos no están incluidos en el seguro y además, las prestaciones tienen montos máximos a pagar por los aseguradores. Si se tiene presente que muchos de los actos de salud participan del hecho de ser eventos riesgosos, entonces no es difícil pensar en la posibilidad que la enfermedad sea para muchos un evento catastrófico con la connotación negativa en la perspectiva de la estabilidad financiera de los hogares. De hecho el 3,6% de los hogares se encontraba en tal situación en el año 2007 (Cid y Prieto, 2012).

Como se dijo anteriormente, las Isapres constituyen sistemas de seguros actuarialmente neutros que cobran a cada beneficiario según su riesgo de salud específico. Los únicos factores de riesgo aceptables son edad y sexo. Como la historia médica es una variable relevante conocida por las Isapres aunque no pueda ser empleada explícitamente para asignar riesgos se ha usado para discriminar en función de los más sanos, jóvenes y con altos ingresos en un proceso de descreme. En estas circunstancias la determinación por riesgo se concentra básicamente en la edad. Por lo tanto, la prima puede variar de tal modo que pone a los ancianos en un problema de insolvencia para financiar sus planes de salud. Generalmente esto provoca el traslado de la población de mayor edad al seguro público que la debe aceptar y donde gastará probablemente más allá de sus aportes corrientes. Es claro que este esquema atenta contra la equidad vertical toda vez que concentra el financiamiento en personas que, en general, tienen menos capacidad de pago. El proceso de envejecimiento que experimenta Chile ha llevado a que el segmento de la tercera edad sea cada vez más amplio, convirtiéndose en un problema social y político.

Otro problema que surge al tarificar por riesgos individuales aparece cuando la persona ya ha experimentado el evento crónico y por lo tanto su riesgo es conocido. En este caso la Isapre no pude despedir al beneficiario pero este tampoco puede cambiarse a otra institución, porque las restantes Isapres están autorizadas para aplicarle condiciones de pre existencia. De esta forma, se deja a la persona (y a su familia) a merced de la buena voluntad de la Isapre de origen que eventualmente podría ubicarlo en planes con menor cobertura para así sacarlo del sistema. Esta barrera a la salida es la llamada cautividad. Cálculos de la Superintendencia de Salud muestran que sobre un 30% de los beneficiarios se encuentran en esta situación (Cid, 2011).

En 2010 el Tribunal Constitucional llamó la atención sobre la improcedencia de este tipo de tarificación, obligando a las Isapres a encontrar un nuevo mecanismo de financiamiento que aún se resuelve. En este contexto, a la fecha, las aseguradoras han recurrido solo a las alzas de precios de la prima base, que en todo caso ya contenían gran parte del riesgo de las carteras[5].

1.3 Estructura de la provisión

La provisión de servicios de salud sigue la misma estructura del seguro, existiendo un sector de propiedad pública y uno de propiedad privada (Bastías *et al.* 2008). El sector público está representado por el SNSS y constituido por 29 servicios de salud, que son organismos estatales funcionalmente descentralizados. La red asistencial de cada Servicio de Salud está constituida por el conjunto de establecimientos asistenciales públicos, los establecimientos municipales de atención primaria de salud (APS) de su territorio y los demás establecimientos públicos o privados que mantienen convenios con el Servicio de Salud respectivo. La red de cada Servicio de Salud se organiza con un primer nivel de APS, compuesto por establecimientos que ejercen funciones asistenciales en un determinado territorio con población a cargo y otros niveles de mayor complejidad que solo reciben derivaciones desde el primer nivel de atención, salvo en los casos de urgencia. Los servicios de apoyo como laboratorio clínico, diálisis e imagenología están integrados a los establecimientos de atención de pacientes compartiendo su nivel de complejidad. El sector privado carece de una organización estructurada en niveles de atención progresiva. Se reconocen, no obstante, dos niveles de atención: el nivel hospitalario y el nivel ambulatorio. El nivel hospitalario corresponde a establecimientos de alta y mediana complejidad y a clínicas maternales. El nivel ambulatorio está representado por centros médicos y consultas privadas. Los laboratorios clínicos, centros de diálisis y centros de imagenología pueden estar integrados a los centros de atención o bien funcionar como entidades independientes.

5 Solo el 15% de la prima total promedio correspondía al ajuste por sexo y edad en 2010, cuando se inicia la suspensión en el uso de las tablas de factores en los contratos nuevos (Cid, 2011).

El sector público contaba con 2.357 establecimientos a lo largo del país el año 2012, de los cuales 2.150 correspondían al nivel APS, 23 a centros ambulatorios de mediana complejidad y 184 establecimientos de atención cerrada de baja, mediana y alta complejidad, contando estos últimos con centros de especialidad ambulatorios adosados. Para el mismo año, en el sector privado existían 759 establecimientos, de los cuales 202 correspondían al nivel hospitalario y 557 al nivel ambulatorio. De estos datos se deduce que el nivel ambulatorio está más desarrollado en el sector público por la relevancia que se le asigna al nivel de APS. No obstante, hay que considerar que la Modalidad de Libre Elección (MLE) se emplea básicamente para atenciones y procedimientos.

El sistema privado de salud no cuenta con directrices ni protocolos de derivación entre los distintos niveles asistenciales. El acceso a la consulta de especialidad es directo y no exigen la evaluación previa por un médico de APS. Históricamente, las atenciones de prevención y promoción de salud han sido materia del sistema público, por lo que el enfoque de los privados está en las consultas de morbilidad y especialidad. Lo que existe en este sector respecto a atención ambulatoria son atenciones médicas atomizadas en varios centros de atención o consultas particulares (León y Martínez, 2011). Si bien la mayor parte de sus prestaciones son de carácter ambulatorio, al igual que en el sector público (85,3% versus 14,7% hospitalarias), las de tipo exámenes diagnósticos, los procedimientos, apoyos clínicos y/o terapéuticos, son más frecuentes que las atenciones médicas.

En el caso del seguro público, el gran proveedor para las atenciones cerradas es el sistema nacional de servicios de salud. Este esquema se ha complementado con uno de proveedor preferencial que permite a los afiliados la libre elección dentro de una amplia lista de proveedores que tienen convenio con FONASA. Este mecanismo se emplea básicamente para atenciones y procedimientos ambulatorios. Por otra parte, las prestaciones son siempre relativamente más frecuentes en Isapres. Si se considera, además, que la MLE se efectúa en casi su totalidad en el sector privado proveedor, se aprecia entonces una participación relativamente menor del sector público proveedor en relación a sus afiliados con excepción de los días cama.

De esta forma, el 75,1% de las prestaciones son pagadas por FONASA, un 54,5% se entregan en modalidad institucional mientras que un 20,6% se entrega en modalidad libre elección (FNE, 2012). En cuanto al sector Isapres, el 97% de las prestaciones de salud fueron otorgadas por el sector privado y solo 3% por el sector público el año 2010 (Superintendencia de Salud, 2013b). Por tanto, es posible afirmar que existe un flujo bidireccional de pacientes privados al sector público y viceversa, siendo este flujo mucho mayor hacia el sector privado, por la MLE, por los convenios no AUGE y casos GES cuya garantía de acceso y oportunidad no puede cubrir el sector público.

TABLA 1. **Distribución de beneficiarios de ISAPREs abiertas vigentes cada año, 2000-2011**

Isapres abiertas	dic-02	dic-03	dic-04	dic-05	dic-06	dic-07	dic-08	dic-09	dic-10	dic-11
Colmena Golden Cross	327.915	346.825	357.295	371.658	382.854	409.201	419.971	444.170	453.772	463.706
Cruz Blanca S.A. / ING Salud Isapre S.A.	562.254	594.822	554.087	561.029	525.526	520.882	565.144	532.695	540.674	567.146
Vida Tres	128.694	138.111	136.401	134.915	140.378	137.794	135.632	133.358	135.309	136.870
Ferrosalud	10.079	14.038	14.447	16.874	22.013	24.297	18.862	20.096	18.061	17.144
Masvida S.A.	184.412	196.249	183.922	190.686	214.910	252.916	310.968	338.804	367.072	392.607
Isapre Banmédica	471.337	489.936	497.482	607.903	626.013	608.623	578.877	584.099	594.984	601.348
Consalud S.A.	548.673	620.763	593.943	573.610	574.669	643.006	637.633	610.241	605.937	639.776
Normédica	49.991	52.783	53.617	49.962	50.364	63.930				
Sfera	27.878	36.912	36.543	31.681	26.886					
Promepart	106.897	98.524	113.642							
Cigna Salud	119.506									
Vida Plena S.A.	47.004									
TOTAL	2.584.640	2.588.963	2.541.379	2.538.318	2.563.613	2.660.649	2.667.087	2.663.463	2.715.809	2.818.597
Cantidad de Isapres abiertas	12	10	10	9	9	8	7	7	7	7
% de beneficiarios de las 4 mayores	74,90%	79,30%	78,80%	83,30%	82,30%	82,00%	82,50%	81,50%	80,80%	80,60%

Fuente: elaboración propia con datos de la Superintendencia de Salud.

1.4 El aseguramiento y la provisión de salud

La industria privada de salud

En general, la relación de la Isapre con los proveedores se asocia con los diferentes planes propuestos: los más caros permiten completa libertad de elección de proveedores a sus afiliados; otros, una capacidad de elección limitada entre un conjunto de proveedores médicos que mantienen contrato con la Isapre. Los planes llamados cerrados limitan la atención de los afiliados con un conjunto de prestadores específicos que están, generalmente, integrados a la Isapre o pertenecen a un mismo *holding*.

Durante los últimos 10 años se ha asistido a un acentuado proceso de fusiones, concentración y de oligopolización de la industria. En la actualidad, las cuatro Isapres más grandes acumulan un 81% de la población beneficiaria y se encuentran integradas verticalmente directa o indirectamente con clínicas del mismo *holding* al que pertenecen. Hace 10 años las Isapres abiertas eran doce y el grupo de las cuatro mayores contaba con el 75% de los beneficiarios.

No es extraño observar entonces que el mercado objetivo de las Isapres sean las personas de altos ingresos, jóvenes y de pocas cargas. Ese es el mercado relevante para la competencia en selección. Además, el poder de mercado se ha aplicado sin riesgo de perder una cantidad importante de clientes y con importantes niveles de rentabilidad (Cid, 2011). De hecho, la cantidad de beneficiarios ha sido bastante estable en los últimos 10 años (Tabla 1). Desde el punto de vista de la demanda, para una porción importante de la población el mercado relevante sería solo el de las Isapres abiertas (Agostini *et al.* 2006). No obstante, esto ha ido cambiando en los últimos cinco años, con la presencia cada vez más importante de los seguros complementarios de salud que permiten combinaciones que consideren a FONASA. A fines de 2011 existían más de 4,6 millones de personas aseguradas en estos esquemas, a través de cerca de 276 mil pólizas (Asociación de Aseguradores de Chile A.G., 2012).

La integración entre asegurador y proveedor puede generar un conflicto de interés que afecta tanto la libre elección del paciente como la calidad de los servicios ofrecidos, ya que le permite al asegurador tener una alternativa para enviar a sus afiliados si es que los demás prestadores pretenden aumentar sus precios, mejorando su capacidad de atracción de nuevos afiliados y de negociación. Por otro lado, la Isapre integrada podría no tener incentivos a ofrecer prestadores alternativos de mejor calidad, dejando cumplir su rol de incentivar la demanda de las prestaciones de mayor calidad y costo efectivas. Por otra parte, la industria presenta importantes barreras a la entrada que impiden el aumento de la competencia. Esto es, que los costos de largo plazo para los agentes que eventualmente entran al mercado son muy superiores que los costos de largo plazo de los que ya están. Estos costos vienen determi-

nados por la capacidad de contratar médicos, especialistas, clínicas, prestadores institucionales, fuerza de venta, capacidad para negociar con prestadores, costos de negociación, publicidad, fuerza de ventas para captar afiliados y convenios a costo mayor por menor volumen inicial. En el esquema actual, el que entra habrá de competir por selección, ante el descreme ya consolidado, afrontará un aumento del riesgo de enfrentar la selección adversa latente en los beneficiarios y de este modo concentrar a los peores riesgos (Agostini *et al.* 2006). Por lo tanto, y así se ha visto en la práctica, la única alternativa real de entrada al mercado, es la compra de una Isapre, lo que no cambia entonces las condiciones de falta de competitividad del mercado. La industria también presenta barreras a la salida en relación a los beneficiarios cautivos.

Todas estas características configuran un mercado ineficiente, en que su viabilidad dependerá en parte de las alternativas que se generen (otros seguros de salud no Isapres, pero también mejoramiento de FONASA y nuevos proveedores), aunque en general lo esperable ante alzas de precio constantes es esperar que se vaya acentuando la brecha entre los gastos de los beneficiarios más jóvenes (sanos y de altos ingresos) y lo que pagan en primas. Lo lógico es que ellos en algún momento decidirán retirarse del sistema, dejando al interior una cartera más riesgosa por el hecho de su propio retiro y la permanencia relativa superior de personas de edad mayor y de más alto riesgo. Esto derivaría en un efecto recurrente de alzas, retiros y aumento de riesgos, que provocaría la inviabilidad del sistema.

Relaciones público privadas

FONASA cuenta con un mecanismo de copago que resulta de una división de sus afiliados en cuatro grupos: A, B, C y D. Los dos primeros están diseñados para personas muy pobres y no consideran copagos. Los afiliados a los grupos C y D pueden pagar copagos de hasta un 20% en la atención pública (Modalidad de Atención Institucional, MAI). Sin embargo, en el mecanismo que funciona para evitar las largas colas de espera que es la modalidad libre elección, que se trata de un sistema de proveedores preferidos que tienen un convenio con FONASA en que ellos se comprometen a atender a los beneficiarios del sistema público que lo soliciten, cobrando el llamado arancel FONASA MLE, el copago es variable y puede alcanzar importantes cantidades (generalmente se bonifica el 50% del Arancel Nivel 1). No obstante, cuando se consideran problemas de salud, en particular cuando involucra hospitalizaciones, las bonificaciones efectivas respecto de la facturación de las clínicas privadas puede ser extremadamente baja, incluso bajo el 20%. Las bonificaciones son mayores cuando el mecanismo de pago a proveedores es un PAD (Pago Asociado a Diagnóstico) y puede alcanzar un 75%.

En este escenario, del total de consultas médicas hechas el año 2012 en el sector privado (clínicas, centros ambulatorios y de especialidad), un 52%

correspondió a afiliados de FONASA, quienes principalmente ocupan la vía de la MLE para acceder a estos servicios. Es así que dicho año se realizaron casi 200 millones de prestaciones de salud en todo el sistema, de las cuales un 54% se realizaron en recintos de la red pública y el 46% en el sistema privado. Por la vía de la MLE, el copago va desde $3.210 a $5.240 para consultas generales, y desde $4.420 a $11.040 en especialidades, y en 2013 FONASA está destinando casi $438 mil millones para financiar la libre elección a través de la vía de los PAD. En la actualidad, el 34% de las cirugías de la red privada proviene de FONASA (Clínicas de Chile, 2013).

De este modo, el seguro previsional de salud en Chile está organizado de manera segmentada sobre la base de dos subsistemas, que en el caso privado probablemente provee de servicios percibidos como de mayor calidad y en bastante mayor cantidad que en el público, pero la permanencia en el sistema está condicionada a los eventos de salud que haya sufrido el beneficiario o a su nivel de renta. Por otro lado, el sistema público no está autorizado a rechazar a ningún beneficiario, constituyéndose así en un asegurador de última instancia y, por tanto, de subsidio implícito al otro segmento. Además, los beneficiarios del sistema público pueden enfrentar problemas de oportunidad de acceso en la MAI o barreras financieras para el acceso a través de la MLE.

La forma de operación del sistema ha generado profundas diferencias en los montos de financiamiento per cápita y en las prestaciones entregadas por uno u otro sistema. Es así que el ingreso por beneficiario percibido por las Isapres es prácticamente el doble que el de FONASA aun considerando que el aporte fiscal y el número de prestaciones per cápita que entregan las Isapres es notablemente superior, por lo tanto, resulta altamente improbable que se pueda hablar de equidad horizontal en el sistema previsional chileno. Por otra parte, la forma como se reajustan las primas en ambos sistemas: en el FONASA por incremento de los salarios reales y en las Isapres por un alza de planes de salud, no generan mayores incentivos para la contención de los costos y genera problemas para las personas de menores ingresos que ven aumentar sus primas más allá del aumento de sus salarios.

Propuesta

1. Alternativas de modelos para un nuevo diseño del financiamiento de la salud

Dentro de los diversos sistemas de financiamiento de la salud existentes en el mundo, podemos encontrar tres grandes clasificaciones en el contexto de la seguridad social (Mapelli 2013; OMS, 2010; Thomson *et al.* 2013): Servicio Nacional de Salud (SerNS), Seguro Nacional de Salud (SegNS), y los Sistemas de Seguridad Social en Salud.

Los SerNS se caracterizan por proveer una cobertura universal y obligatoria, con acceso igualitario a los servicios, a través de un pagador único y financiamiento de impuestos generales. En cuanto a los prestadores, estos son de propiedad pública y están controlados por el mismo SerNS, verticalmente integrados. Por su parte, los SegNS presentan características muy similares, pero se diferencian principalmente en que su relación con los prestadores se realiza a través de contratos con los cuales el financiador central único compra servicios a instituciones independientes (públicas o privadas) y en que su financiamiento es posible a través de cotizaciones de trabajadores y/o empresas en conjunto con impuestos generales. Ambos modelos cuentan con pagador único y diversos grados de descentralización. Algunos son administrados por el gobierno central, mientras otros presentan dos o tres niveles de división administrativa, donde estos gestores subcentrales despliegan diferentes grados de autonomía en cuanto a su poder de decisión, recolección de impuestos y poder de gasto. Así, en Europa encontramos modelos con dos niveles de división (central-local; central-regional) como el sistema británico y español, y con tres niveles de división (central-regional-local) como el modelo sueco, noruego, danés e italiano.

Por otro lado, están los sistemas de seguridad social en salud, que se caracterizan por recolectar fondos por diversas vías, principalmente a través de cotizaciones de trabajadores y/o empleadores, a lo que se suman impuestos generales y en ocasiones primas pagadas por personas o grupos familiares. Luego estos fondos son reunidos en un fondo central público, el cual distribuye –usualmente con ajustes de riesgo– a múltiples aseguradores o cajas de enfermedad (públicos o privados), que basados en la competencia y elección de sus afiliados, compran servicios a los prestadores de servicios de salud.

Estos tres modelos descritos de manera general se convierten en alternativas para una reforma al sistema de financiamiento de la salud en Chile. De acuerdo al contexto histórico y constitución actual del sistema, los modelos de SerNS y SegNS conforman un escenario donde se requieren modificaciones mayores, no tan solo en el sector salud sino que en otros ámbitos, como por ejemplo, el sistema tributario y la Constitución Política. La alternativa de un sistema de seguridad social en salud real que cumpla con sus principios y con características deseables, se posiciona como una opción que es realizable de inmediato, que resuelve problemas contingentes y que se puede transformar en una vía para transitar hacia otros modelos aún más progresivos en el futuro.

2. Análisis de experiencias internacionales

Se han seleccionado tres países desarrollados –Alemania, Holanda, y Suiza– que tienen algunas características similares al sistema de salud chileno y que clasifican como sistemas de seguridad social de salud, ya que cuentan

con cotizaciones pre pagadas que las personas (trabajadores) realizan para financiar la salud, las cuales muchas veces son gestionadas por múltiples aseguradoras públicas y/o privadas que se ocupan de pagar por los servicios que los beneficiarios requieran de los diversos prestadores.

Los países europeos que se embarcaron en reformas en sus sistemas de seguridad social de salud durante los años noventa lo hicieron para: (i) incrementar la posibilidad de elegir seguros de salud, implementando la llamada afiliación abierta; (ii) aumentar la responsabilidad financiera de los seguros de salud y generar un sistema de ajuste de riesgos entre los seguros de salud (Van de Ven *et al.* 2003). Los países buscaban estimular que los seguros contuvieran costos, aumentaran su eficiencia, mejorando calidad y satisfacción con los servicios, previniera la selección de riesgos aumentando la solidaridad y se incrementara la equidad. Esto ocurrió en cinco países, con distintas temporalidades: Alemania, Bélgica, Holanda, Israel y Suiza.

2.1 Alemania (Green *et al.* 2013)

El sistema de seguro social de salud alemán se basa en los principios de solidaridad, subsidiariedad y corporativismo. En la práctica, estos se ven expresados con bastante claridad en las funciones de su sistema de financiamiento de la salud.

Tener seguro de salud es obligatorio para los alemanes y residentes. Quienes ganan menos de €49.500 al año deben afiliarse al sistema público, conocido como *Gesetzliche Krankenversicherung* (GKV), el cual es operado por aproximadamente 150 Cajas de Enfermedad (CdE) que actúan en su gran mayoría como seguros sociales sin fines de lucro en competencia, que entregan cobertura al afiliado junto a sus cargas familiares. Todo quien gana más de €49.500 al año puede optar por un seguro privado de salud individual sustitutivo. Sin embargo, quienes toman esta opción no pueden regresar al sistema de CdE y dejan de cotizar en él entregando todo su pre pago al seguro privado elegido. Tanto las CdE como los seguros privados, están obligados a aceptar a cualquier persona, las que pueden cambiarse libremente de un seguro a otro una vez al año. Un 10% de la población se encuentra afiliada al sistema de seguros privados (trabajadores del servicio civil e independientes en su mayoría), un 85% en alguna CdE del sistema GKV y el restante 5% en otro régimen, como el de las fuerzas armadas.

El seguro privado de salud puede ser suplementario (para cubrir servicios no contemplados en las CdE) o, como ya se ha descrito, sustitutivo. Si es sustitutivo el seguro hace una evaluación individual del riesgo, determinando así la prima a pagar. Pero existen regulaciones estatales que buscan cuidar la cobertura universal aún en este segmento, tales como: la obligatoriedad legal de entregar un catálogo de servicios básicos de características y precio similar al que entrega el esquema GKV; la imposibilidad de seleccionar por

condiciones pre existentes; la obligatoriedad de formar parte de un esquema especial de ajuste de riesgos de manera de no cobrar primas excesivas a sus clientes más riesgosos; y la norma de no incrementar las primas de manera individual. Cabe señalar que en Alemania ha habido una constante disputa política por lograr que el componente privado se integre al GKV bajo las mismas condiciones que las aseguradoras existentes.

Recolección de fondos y mancomunación de los recursos

Los fondos para financiar la salud son recolectados a través de una cotización obligatoria basada en las remuneraciones de los trabajadores que actualmente está fijada por ley en 15,5% del sueldo bruto que constituye la contribución solidaria (8,2% aportado por el trabajador y 7,3% por el empleador). Los desempleados pagan la misma proporción desde su seguro de cesantía y si nunca han trabajado, la contribución a salud es realizada por un fondo social, el cual contrata directamente los servicios. Los costos de los servicios de salud para los niños están siendo incrementalmente cubiertos por impuestos generales.

Desde 1994 existe un Fondo Central de Salud, donde se reúnen todas las cotizaciones de los trabajadores junto a los impuestos generales provistos por el Gobierno Federal. Este dinero es luego reasignado a las CdE en base a una fórmula de compensación de riesgos que toma en cuenta la edad, sexo y, a partir de 2009, las tasas de ocurrencia de 80 enfermedades crónicas o graves que los beneficiarios de cada CdE han presentado. Desde 2009, las CdE pueden cobrar una prima plana comunitaria extra, pero en la actualidad muy pocas lo hacen, dado que se arriesgan a perder afiliados. En su lugar, han optado por generar ahorro por otras vías, por ejemplo, en los contratos con proveedores o mejorando la eficiencia en su administración. Cabe destacar que dentro de las reformas recientes se ha puesto límite a cuanto pueden destinar las CdE a gastos administrativos.

Compra de servicios

La compra de servicios es realizada por las CdE con el dinero que han recibido desde el Fondo Central. Adicionalmente, los seguros privados de salud efectúan la compra de servicios para sus clientes. En cuanto a la cobertura, tanto en las CdE como en el seguro privado existe un pequeño copago por algunas prestaciones de salud, mayoritariamente, en medicamentos y salud dental. Además, en 2004 se incorporó un copago para las atenciones de médicos, del cual las personas pobres, menores de 18 años, con accidentes en el trabajo, desempleadas y/o embarazadas están exentos. A su vez, estos copagos están limitados al 2% del ingreso familiar o al 1% para los pacientes con enfermedades crónicas, quienes además no deben realizar copagos por medicamentos.

En cuanto al pago a proveedores, las CdE pagan montos per capitas por sus afiliados que son atendidos por las Asociaciones Regionales de Médicos,

las que distribuyen estos fondos a los médicos que realizan la atención ambulatoria en un sistema de pago por servicio pero regulado en una escala de valor uniforme que homogeniza la estructura de precios. En cuanto a la asignación de recursos a hospitales, desde el año 2004 esto es realizado usando el sistema de Grupos Relacionados de Diagnóstico (GRD) y es revisado anualmente para actualizar el uso de nuevas tecnologías, patrones de tratamiento y costos asociados.

2.2 Holanda (Daley *et al.* 2013a)

El sistema de seguro social de salud holandés busca enfocarse en el paciente y ser competitivo a través de un mercado de seguros, donde el Gobierno actúa como regulador, monitoreando la calidad y asegurando la cobertura universal. En ese sentido, en teoría, la demanda se mueve según la calidad de los servicios. Así, los principios que sustentan el sistema son la sustentabilidad, solidaridad, elección, calidad y eficiencia. Este marco fue establecido con claridad en la reforma que se llevó adelante el año 2006. Uno de los principales componentes fue la creación de un catálogo básico, el cual se refiere a los servicios mínimos que deben ser ofrecidos por las aseguradoras y detalla los costos razonables que deben cubrir por todos los cuidados esenciales[6].

Dentro de las características que ayudan a asegurar la cobertura universal se puede mencionar el hecho de que la compra del catálogo básico es obligatoria. De no hacerlo hay una multa que llega al 130% de la prima y que en el sistema de afiliación abierta obliga a las aseguradoras a aceptar toda postulación y además existen créditos tributarios para que personas de bajos ingresos puedan contratar el catálogo básico.

Recolección de fondos y mancomunación de recursos

Los empleadores aportan al sistema pagando un 6,5% de las remuneraciones de sus trabajadores, contribución solidaria que se entrega al Fondo del Seguro de Salud para luego ser asignado entre las aseguradoras. Los trabajadores independientes y pensionados pagan en promedio un 4,4% por este último concepto. Luego, todos los ciudadanos contribuyen al seguro social de salud pagando una prima plana comunitaria, llamada prima nominal, de manera directa a la aseguradora de su elección. Dicha prima alcanza los €1.065 al año (promedio 2009), y constituye el 50% del financiamiento de la salud. El Gobierno define una prima estándar propia para cubrir a las personas que no pueden pagarla. Inicialmente, existía un sistema de devolución de excedentes no utilizados a los clientes al final de cada año, pero esto ha sido reemplazado por un sistema de deducibles.

6 Esto es definido por el Gobierno e incluye servicios como atención con médicos generales y especialistas; hospitalizaciones; atención dental a menores de 18 años y atenciones específicas a mayores de 18 años; servicio de ambulancias, cuidados post-natales y matronas; rehabilitación; esquemas para dejar de fumar, y algunos medicamentos.

Para compensar a las personas de bajos ingresos, definidos como aquellos en los que la prima nominal excede el 5% de su ingreso familiar, el Gobierno ofrece una subvención de salud a través de un crédito tributario mensual pagado directamente a su cuenta. Las personas individuales que ganen menos de €26.071 pueden recibir un crédito máximo de €432, y las parejas ganando menos de €41.880 reciben un crédito máximo de €864. El Gobierno también cubre las primas de los menores de 18 años y existe un fondo para cubrir los gastos de salud de inmigrantes ilegales.

Las primas nominales pagadas a las aseguradoras, más los impuestos a las remuneraciones son reunidas en el Fondo del Seguro de Salud. Estos son luego redistribuidos a los seguros privados de acuerdo a la libre afiliación de sus clientes, pero ajustados por un criterio solidario (por riesgo) usando como variables la edad, el sexo, la región de residencia, la situación de empleo y la discapacidad. También se incluye en este cálculo los grupos basados en costos de farmacia (PCG'S) y los Grupos de Costo Diagnóstico (DCG's) que ajustan por morbilidad esperada.

Compra de servicios

Las aseguradoras se encargan de comprar los servicios para sus afiliados. Actualmente, los holandeses son libres de elegir entre aproximadamente 28 aseguradoras de salud a lo largo del país que se agrupan en 14 *holdings*, pueden tener fines de lucro y competir en base a las primas del catálogo básico, ya que pueden definirlas para competir en base al mejor precio por la mejor calidad, siempre considerando el precio de referencia definido por el Gobierno y sin poder variar los servicios incluidos. También se permite realizar descuentos de hasta un 10% por grupos de asegurados con un alto número de miembros. La regulación permite dos grupos de planes de salud: en el primero el contrato establece que el seguro elige y paga al proveedor de los servicios de salud; y el segundo cuenta con un sistema de reembolso donde el cliente elige al proveedor y paga directamente, para luego recibir reembolso de estos pagos. También existen los esquemas de responsabilidad personal en que los clientes pueden determinar su propio riesgo y elegir un pago extra entre €100-500. Quienes pagan un mayor extra pagan primas menores. Finalmente, se definen niveles de servicios en que las aseguradoras pueden ofrecer pagos ajustados por riesgo para ofrecer primas descontadas y programas dirigidos a condiciones médicas particulares. Además, pueden ofrecer pagos como incentivos para que las personas adopten estilos de vida saludables. Existe la posibilidad de contratar un seguro voluntario que suplemente el catálogo básico de salud, incluyendo servicios dentales, fisioterapia extra y cirugía cosmética. También pueden contratar estos planes para recibir servicios de manera más rápida. La mayoría de la población tiene una mezcla de estos seguros contratados con la misma aseguradora. Sin embargo, en estos seguros suplementarios no se cumple la regulación del catálogo

básico, por lo que no hay créditos tributarios y las aseguradoras pueden seleccionar por riesgo e incluso, rehusarse a vender el seguro a un cliente.

2.3 Suiza (Daley *et al.* 2013b)

El sistema de seguro social de salud suizo tiene muchos puntos en común con el holandés. El sistema actual entró en efecto en 1996 con la Ley de Aseguramiento de la Salud, la que estableció un catálogo básico definido por el Gobierno Federal y regulado por la Oficina Federal de Salud Pública. La idea era definir el nivel de servicios de salud que los pacientes debían recibir, pero permitir la competencia entre aseguradoras para elevar los estándares y reducir los costos de las primas. El sistema suizo es muy descentralizado y cada uno de los 26 cantones (divisiones territoriales) es responsable de la provisión de servicios y las compañías de seguros de salud operan primariamente con base regional.

El catálogo definido por el Gobierno se restringe a las acciones que se consideran apropiadas y costo-efectivas y las personas solo pueden buscar estos servicios en su cantón de residencia a través de proveedores acreditados. A pesar de ser llamado básico, el catálogo es muy extenso y se ha incrementado con el tiempo, dividiéndose en tres categorías: seguro de enfermedad, seguro de maternidad y seguro de accidentes[7].

Para evitar discriminación por riesgos y, por ende, cuidar la universalidad del sistema, existen regulaciones. La compra de un seguro por el catálogo básico es obligatoria para todo ciudadano, de lo contrario, se les aplica una multa; opera el sistema de afiliación abierta, las aseguradoras no pueden variar los precios de acuerdo al estado de salud del cliente y los seguros privados no pueden lucrar con las primas destinadas a financiar el catálogo básico. Las personas pueden cambiar de seguro en dos momentos del año, a través de páginas web. Existen revistas que publican indicadores comparativos sobre satisfacción del cliente, sistemas de calidad, reportes financieros, entre otros, que ayudan a la decisión de los usuarios.

Recolección de fondos y mancomunación de los recursos

El sistema funciona con dos fuentes de financiamiento. Por un lado, las primas que paga cada asegurado y, por otro, los dineros provenientes de impuestos generales que cada cantón entrega directamente a quienes no pueden pagar la prima del catálogo básico. Esto último es requerido por un 30,5% de las personas aseguradas en 2009.

7 Algunos servicios cubiertos son: hospitalizaciones, cuidados de enfermería a domicilio o en un centro de enfermería; visitas médicas domiciliarias; rehabilitación; fisioterapia y ergoterapia; nutricionista; tratamiento de emergencia en el extranjero; aborto legal; controles de embarazo, parto y consultas post-natales; medicina alternativa, entre otros.

Mientras los planes de salud cumplan los requerimientos del catálogo básico y los seguros no seleccionen por riesgo, se puede competir por precios de las primas. A diferencia de Holanda, donde la prima nominal estándar es determinada por el Gobierno, en Suiza las únicas regulaciones se realizan en los deducibles. Como resultado, la variación de precios de los planes de salud, tanto dentro como entre cantones, es alta, alcanzando diferencias de hasta un 89% en el área de Zurich (2005).

Una entidad llamada Fundación 18 (nombrada así en honor a la ley que la creó) recibe los fondos destinados a financiar el catálogo básico. Luego de realizar un ajuste de riesgos usando la edad y sexo de los afiliados, vuelve a reasignar los dineros a cada seguro privado.

Compra de servicios

Los seguros privados se encargan de pagar por los servicios a los prestadores pero, como se mencionaba antes, existen deducibles para los clientes donde el mínimo corresponde a 300 francos suizos (CHF) y el máximo a 2.500 CHF (para los niños es 100 CHF y 600 CHF, respectivamente). Quienes optan por un mayor deducible pagan menores primas base, y viceversa. Los costos que excedan este deducible son pagados por el asegurador, sin embargo, los clientes aún tienen que pagar un 10% de los costos restantes, lo que se ha denominado co-seguro (copago). Para prevenir gastos catastróficos, este copago está limitado a 700 CHF por año en cada cantón (350 CHF para los niños). En cuanto a los medicamentos, los que están aprobados por la Oficina Federal de Salud Pública se ajustan a lo antes descrito (deducible mínimo 300 CHF y 10% de copago), pero el copago aumenta a 20% para un medicamento de marca cuando un genérico está disponible.

Como mecanismos de control de costos, existe el esquema de bono de no uso y las organizaciones de salud administrada. El primero sirve para desincentivar el sobreuso de los servicios, ya que los clientes que no usan el seguro reciben una reducción creciente de la prima cada año. La segunda define una red de prestadores limitando la capacidad de elegir del paciente. Esta última alternativa fue escogida por 12% de los afiliados en 2007. Adicionalmente, existe la libertad para contratar seguros de salud suplementarios al catálogo básico, pero estos tienen absoluta libertad de precios, pueden lucrar y no funciona con afiliación abierta. Algunos de los servicios extra más contratados incluyen la salud dental; la libertad para escoger cualquier hospital para los tratamientos básicos; mejor hotelería (por ejemplo, habitación privada); garantía de recibir atención por el médico de más experiencia y prestigio, entre otros.

2.4 Aspectos comunes relevantes

En las experiencias reseñadas existe una serie de características regulatorias comunes, entre las que resalta la existencia de: (i) catálogo de beneficios que

detalla los servicios de salud que serán cubiertos por la seguridad social. En todos los casos son muy amplios y en general, son las exclusiones las que se especifican con más detalle; (ii) obligatoriedad de tener seguro para toda la población, incluyendo las personas de más altos ingresos de manera que contribuyan a la seguridad social solidaria; (iii) afiliación abierta, lo que determina que una o dos veces al año las personas pueden cambiarse de un seguro a otro sin barrera o limitación alguna. En muchos casos, la información pública sobre la calidad y resultados de los seguros es un factor importante para que las personas puedan decidir; (iv) fondo central nacional que reúne los fondos recolectados para destinar a financiar los servicios de salud para la población, ya sea provenientes de impuestos generales, cotizaciones individuales de las remuneraciones, o primas; (v) asignación de recursos financieros con ajuste de riesgos a aseguradores públicos y/o privados para atenerse a las características demográficas, epidemiológicas y/o socioeconómicas de sus afiliados y limitar el incentivo a la selección de riesgos; y (vi) subsidio estatal para personas de bajos recursos y a veces niños, lo que permite que exista una cobertura universal de la seguridad social en salud.

En base a estos puntos comunes, estos tres países también muestran variaciones importantes que cabe destacar (Tabla 2). Los seguros de salud varían de acuerdo a su propiedad. En Alemania son entidades sin fines de lucro, en Holanda y Suiza se les permite lucrar, pero en este último tienen una prohibición de esta característica con los fondos que están destinados a financiar el catálogo básico. Es decir, solo pueden lucrar con primas extra que cobren para otros servicios que estén por fuera de este esquema. Respecto del financiamiento, en Suiza se paga una prima obligatoria variable que es definida competitivamente por los seguros; en Holanda también está en competencia pero no varía mucho entre seguros debido a la regulación estatal; y en Alemania se entrega una cotización fija como porcentaje del sueldo de los trabajadores, sumado a un porcentaje que entrega el empleador. En los tres países existen también aportes fiscales. En cuanto a los ajustadores de riesgo de los fondos centrales, siempre incluyen la edad y el sexo de los afiliados, pero otras características demográficas, epidemiológicas y socioeconómicas varían entre países. En la definición del contenido del catálogo de beneficios el Estado tiene un rol primordial en los tres países, integrando participación consultiva en distinta magnitud de actores como las aseguradoras, prestadores, pacientes y científicos.

TABLA 2. **Características seleccionadas de los seguros de salud de Alemania, Holanda y Suiza (2013)**

	Alemania	**Holanda**	**Suiza**
Seguros de salud	Sin fines de lucro	Con y sin fines de lucro (de los 5 mayores, 3 son sin fines de lucro)	Con fines de lucro (no pueden lucrar con recursos del catálogo básico)
Fondo Central	Sí	Sí	Sí
Recolección de fondos	15,5% de sueldo bruto (8,2% trabajador y 7,3% empleador) + impuestos generales + prima plana (opcional)	Prima variable con referencia del Estado + impuesto 6,5% empleadores + subsidios estatales	Prima variable + impuestos generales (subsidios)
Primas para catálogo de beneficios	1) Obligatoria, asociada al ingreso. 2) Opcional, asociada al ingreso, plana por seguro.	1) Obligatoria, asociada al ingreso. 2) Plana por seguro (€1.065 al año promedio).	Obligatoria, comunitaria plana por seguro y región.
Ajustadores de riesgo	Edad, sexo, tasas de 80 enfermedades crónicas o graves, licencias médicas, ingreso (DCGs).	Edad, sexo, residencia, empleo, discapacidad, costos de farmacia (PCG'S) y DCG's.	Edad, sexo, región.
¿Quién define los beneficios del catálogo básico?	En general, el Parlamento Federal. Los detalles se definen por el Comité Conjunto Federal, constituido por representantes de pagadores, proveedores y pacientes.	Gobierno central basado en la consejería de la Junta de Aseguradoras de Salud Holandesa.	Gobierno central basado en la consejería de la Comisión Federal de Beneficios del Seguro de Salud y Preguntas Generales con representantes de pagadores, proveedores, pacientes y científicos.
Servicios que no están cubiertos	Lentes ópticos y de contacto, drogas OTC.	Lentes ópticos y de contacto, ortodoncia, cirugía plástica cosmética y medicina alternativa.	Lentes ópticos y de contacto solo se paga un monto fijo, hospitalización en centro no especificado en la lista del cantón, psicoterapia solo en casos específicos, drogas no listadas en el catálogo de fármacos de especialidades, ortodoncia, cirugía plástica cosmética, salud dental y medicina alternativa.

Fuente: elaboración propia.

La Tabla 3 describe las características de la regulación entre aseguradoras y proveedores más relevantes en los tres países. Holanda es el país que más descansa en mecanismos de mercado y Alemania es el que más regulación aplica.

TABLA 3. **Regulación de la relación entre aseguradoras y proveedores**

	Alemania	**Holanda**	**Suiza**
Copagos de los usuarios	Para adultos en la mayoría de los servicios, con un tope anual de gasto de bolsillo.	Deducible anual de €220 (en 2012) por adulto aplicado a servicios no de atención primaria.	Deducible mínimo anual de €248 más pago de coseguros o copagos aplicados a la mayoría de los servicios de salud, con un tope anual de gasto de bolsillo. El deducible máximo opcional para adultos es de €2068.
Determinación de mecanismos de pago a los proveedores	La legislación federal, pero los detalles se definen por acuerdos corporativos.	Combinación entre Gobierno y negociación de precios libre entre aseguradoras y prestadores.	Legislación nacional.
Definición de precios	• Ambulatorio: instituciones corporativas federales y estatales (cajas de enfermedad y asociación de médicos). • Hospitales: institución corporativa federal (cajas de enfermedad y Federación Alemana de Hospitales). • Medicamentos: instituciones federales corporativas, pero manufactureras en general libres de determinar precios.	El precio de un tercio de los productos hospitalarios es fijado por el gobierno (incluye los pagos a doctores), y el gobierno fija precios máximos para la mayor parte de los servicios ambulatorios. Para el resto es negociación de precios entre aseguradoras y prestadores.	Mayormente negociación colectiva entre aseguradoras y prestadores aprobadas por el gobierno. Si no se alcanzan acuerdos el precio es fijado por autoridad pública del cantón. Precios de medicamentos y laboratorios los determina el Gobierno federal.

Fuente: adaptado de Thomson *et al.* (2013).

3. Bases para una propuesta de reforma al aseguramiento en el caso de Chile

3.1 Aspectos generales de una propuesta

Una solución que se apoya sobre la base de los principios de la seguridad social, es la generación de un fondo o *pool* de riesgos único, denominado Fondo Central, que permita la compensación de riesgos a las carteras del conjunto de los aseguradores de salud, sean estos, públicos, privados y/o sin

fines de lucro. Esta parece ser la salida mínima y natural en el contexto actual y representaría un cambio muy importante para Chile, emulando la experiencia internacional de los sistemas de seguridad social de salud que han evolucionado hacia sistemas de este tipo, en que se descartan los múltiples *pools* de riesgo, pero al mismo tiempo se admite la participación de múltiples aseguradores.

El fondo central a generar debiera ser una institución del Estado, independiente de las aseguradoras y se constituiría con el 7% de las primas de seguridad social que financiarán un conjunto amplio de prestaciones de salud para toda la población (Cid 2011; Ibern *et al.* 2009), en el entendido que este 7% representa lo que el Estado ha definido como fuente de financiamiento para la salud y que, al igual que los impuestos debe estar disponible para la satisfacción de las necesidades del conjunto de la sociedad[8]. Este aporte se complementaría con los de impuestos generales necesarios para financiar el aporte de los carentes de recursos.

Para el financiamiento del riesgo de enfermar, el fondo necesitaría distribuirse entre todos los beneficiarios ajustando según el riesgo de cada aseguradora, es decir, el costo esperado de sus asegurados. El mecanismo tiene la ventaja de que los aportes se establecen en función de la cotización legal, esto es según renta, mientras que la asignación de recursos se establece según necesidad sanitaria, es decir, según el riesgo de enfermar, rompiendo de esta forma con la relación de equivalencia entre el aporte y el derecho al acceso a la salud de los seguros actuarialmente neutros y generándose, de esta manera, la solidaridad.

Para promover mayor solidaridad y la suficiencia del financiamiento, el tope de la cotización de salud podría ser ampliado a 90 UF. Esto aseguraría una disponibilidad per cápita media cercana a los $32.000 mensuales para financiar el plan de cobertura universal, considerando el aporte fiscal, las cotizaciones del 7% del FONASA y las cotizaciones obligatorias del 7% del mundo Isapres. Cabe consignar que el ingreso por beneficiario de las Isapres, en razón del 7% obligatorio, fue de $31.000 en 2011 y al considerar las cotizaciones adicionales llega a cerca de $43.000, con un gasto operacional de $36.000. El ingreso por beneficiario del sector público fue cercano a los $21.000[9]. Una segunda reflexión en torno a estos números globales es que esta alternativa tiene un efecto fiscal neutro, dado que el esfuerzo proviene

8 El surgimiento del financiamiento de las Isapres fue equivalente a una reforma tributaria regresiva, dado que el mecanismos permitió que dineros que antes estaban disponibles para el conjunto de las necesidades de salud, salieran del *pool* general, sin ninguna compensación para el grupo poblacional que se quedó y que era relativamente más pobre.

9 Estos cálculos de los autores se realizaron con los datos de los boletines estadísticos de FONASA y de la Superintendencia de Salud que aportan los datos financieros y de la población beneficiaria para el año 2011. La simulación corresponde a Cid (2013).

de la mancomunación del 7%, incluso puede ser superavitario si se considera que el Grupo A de FONASA no utiliza el Subsidio por Incapacidad Laboral (SIL). No obstante, probablemente parte de las inversiones del sector público deberían realizarse con un esfuerzo fiscal nuevo si es que deben aumentar ostensiblemente. Además, cabe señalar que se necesitarían cerca de 120 millones de dólares anuales si se requiere subsidiar el aumento del tope a los cotizantes de FONASA. Finalmente, se ha calculado en forma gruesa la transferencia neta desde el fondo central hacia FONASA, simulándola para el año 2011. Esta correspondería a cerca de 900 millones de dólares, considerando un modelo de ajuste de riesgo que usa morbilidad (DxCG)[10] para la predicción de los costos individuales y mantienen constante el conjunto de variables relevantes (Cid, 2011 y 2013).

La creación de un fondo central único para la compensación de riesgos es el primer paso para atenuar la selección de riesgos en Isapres y crear un sistema de salud no discriminatorio, más equitativo en el financiamiento y acceso a los servicios de salud en Chile, pero debe desarrollarse acompañado de otras medidas regulatorias que hacen el conjunto de la reforma que se propone.

3.2 Principios de operación del Fondo Central

Definiciones en torno a la herramienta: el ajuste de riesgos

El ajuste de riesgo es una herramienta para la regulación de seguros de salud con altos niveles de selección de riesgos (Van de Ven y Ellis, 2000) y discriminación. En este sistema el pagador reembolsa una prima al asegurador por la provisión de salud de cada individuo basada en su gasto esperado. Supone entonces pago capitativo ajustado por riesgo que realiza subsidios cruzados entre individuos de menor riesgo a los de mayor riesgo.

Una forma de explicar el mecanismo consiste en suponer la existencia de una fórmula de ajuste perfecta que compensara exactamente por todos los gastos predecibles de cada individuo. En este caso la herramienta resolvería al mismo tiempo los problemas de eficiencia, de equidad y los de selección (Van de Ven *et al.* 2000). El problema de la eficiencia se solucionaría porque el asegurador recibiría exactamente el gasto esperado del individuo y, por lo tanto, se beneficiaría de cualquier ahorro que pudiera realizar. El problema de la selección se extinguiría porque al recibir un pago equivalente al gasto esperado de cada individuo, ninguno provocaría pérdidas esperadas y, por ende ninguno sería rechazado. Sin embargo, debido a la diferencia en la información disponible para distintos agentes y a la naturaleza incierta del gasto en salud, siempre habrá diferencias que impiden realizar predicciones exactas acerca de sus valores futuros (García Goñi, 2006). No obstante, existe consenso en la literatura que cuanto mejor sea el ajuste de riesgos, menor

10 *Software Risksmart Diagnostic Costs Group.*

será el problema de la selección y que esta es la manera principal de hacer frente al problema.

Un sistema de ajuste de riesgos cuenta con tres actores: (i) un fondo pagador que reunirá los aportes y realizará el ajuste de riesgos; (ii) pacientes/población a cargo, cuyos costos en salud deben ser cubiertos; y (iii) una institución que se encarga de prestar el servicio (plan de salud, seguro, caja de enfermedad, etc.). A su vez, se componen básicamente de tres elementos: (i) la prima, que eventualmente pagan las personas a un plan de salud o seguro; (ii) la contribución solidaria que es la parte que se solidariza en el fondo común; y (iii) la prima subsidiada o ajustada por riesgos que es el monto per cápita ajustado que el fondo pagará luego de calcular los riesgos. A su vez, el ajuste de riesgos puede ser *ex ante* (o prospectivo) o *ex post* (o retrospectivo). Es *ex ante* cuando utiliza información pasada para los cálculos presentes y es *ex post* cuando utiliza la información de lo ocurrido en el período corriente. Los sistemas existentes suelen combinar ambas modalidades, dado que el ajuste *ex ante* puede promover mejor la eficiencia y el *ex post* siempre es necesario por los eventos imprevistos o catastróficos.

Doce principios para el funcionamiento adecuado del fondo central

- **Primero**. El primer principio a poner en práctica bajo el esquema que se propone, usado como pilar fundamental en los países analizados, sería la afiliación abierta en el conjunto del sistema, que consiste en la obligatoriedad de aceptación por parte de las aseguradoras de todos los beneficiarios que les solicitan ingreso. Este entorno de acceso obligatorio evita la existencia de declaraciones de salud, mecanismos como períodos de carencia o preexistencias que puedan condicionar el acceso, eliminando automáticamente el problema de las preexistencias.
- **Segundo**. Para que el proceso de elección de asegurador se realice adecuadamente, la oferta de servicios debe ser equivalente y comparable. Es decir, si existen diferencias en cobertura de prestaciones o cobertura financiera de ellas, seguirá existiendo un tipo de competencia por selección, en lugar de una competencia por conseguir mayor eficiencia y calidad en salud. Es por ello que la oferta de servicios requeriría corresponderse con una cartera amplia de prestaciones equivalentes para el conjunto del sistema de salud. En principio, este plan sería equivalente a lo que actualmente otorga el sistema público de salud, es decir, al menos el listado del arancel de FONASA (MAI y MLE) y el Subsidio por Incapacidad Laboral (SIL). Cabe recalcar que aun cuando puedan existir planes iguales en prestaciones y condiciones que aborda, el hecho de que exista amplia variabilidad de copagos, permite afirmar que no se reducen los planes a uno solo, y que siguen existiendo tantos de ellos como modelos de copago persistan (Cid, 2011).
- **Tercero**. Dado lo anterior, junto con un catálogo de prestaciones equivalentes, las condiciones de acceso en términos de copagos requerirían ser equivalentes. Los copagos deberían ser un incentivo a atenuar el riesgo moral y la demanda innecesaria y no necesariamente una vía de financiamiento

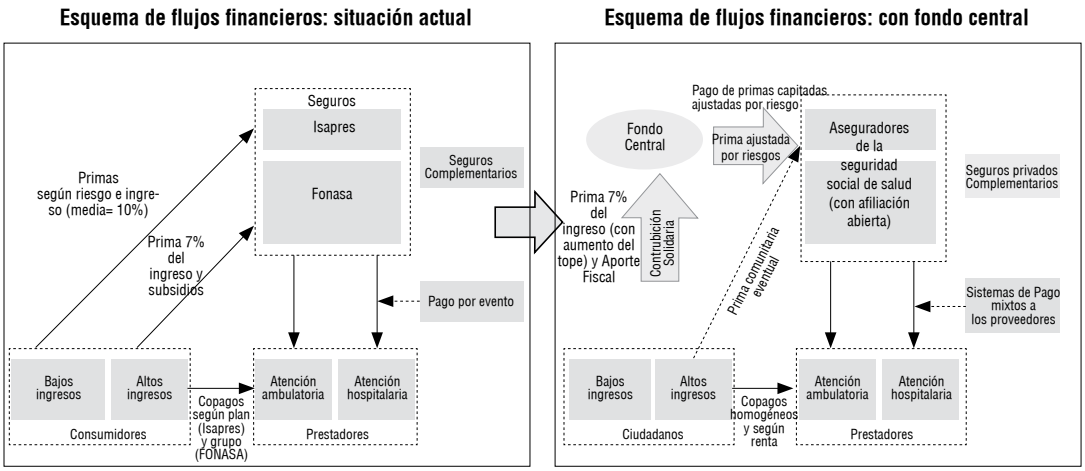
adicional como se ha venido aplicando en Chile. Cabe pensar, además, que los copagos requieren un tope anual acumulado según renta, al igual que en Alemania y Holanda, y a su vez es necesario determinar cuáles de ellos resultan inapropiados. Por ejemplo, para aquellos servicios que aportan mayor valor en términos preventivos, de atención clínica y de atención de urgencia (Ibern *et al.* 2009). El sistema sería homogéneo para todos los ciudadanos y, a su vez, este esquema preservaría los incentivos de forma más adecuada, ya que además sería equitativo, porque aquellos con mayor necesidad no necesariamente deberían afrontar mayores copagos, mientras que aquellos con mayor capacidad de pago asumirían un valor absoluto anual mayor limitado, según el mecanismo señalado, para evitar catástrofes financieras a las familias.

- **Cuarto**. La forma de cálculo requiere actualizar el conocimiento para usar métodos de ajuste combinados y ajustadores de riesgo que logren un nivel de predicción de los costos esperados que sea razonable. Este tipo de modelamiento ha sido simulado usando mecanismos sofisticados para el ajuste con buenos resultados técnicos (Cid, 2011). De este modo, el fondo pagará la prima subsidiada en forma de per cápita ajustado por riesgos sociodemográficos y por estado de salud, en un modelo empírico, de funcionamiento *ex ante* y *ex post*. Probablemente se pueda implementar en un modelo *ex ante* de regresión combinado con celdas, con reajuste anual *ex post*. Esto quiere decir que la operación del sistema se realizaría con un cálculo con información pasada y determinación ex ante de las capitas ajustadas por riesgo, permitiendo un ajuste posterior o *ex post* en base a la revisión de los eventos realmente ocurridos y la consideración de algunos de ellos de alto costo e inesperados. El cálculo incluye entonces ajuste de riesgos con morbilidad (a través, por ejemplo, de los *Diagnostic Costs Groups, DxCGs*, u otro sistema similar) para evitar el bajo efecto predictivo de considerar solo sexo y edad en cuanto a riesgo individual.
- **Quinto**. Pudiera existir la posibilidad que aquellos cotizantes que quieran, en base a calidad, demandar beneficios en el sector privado lo hagan pagando primas planas comunitarias adicionales a estas entidades. Esto significaría que pasar de FONASA a una entidad privada tendría un costo de oportunidad equivalente a tal tasa (Ibern *et al.* 2009). Ello daría posibilidad de expresión a alguna porción de los adicionales que hoy se pagan en las Isapres, es decir, a los tres puntos porcentuales sobre la renta que completan el 10% que se paga en dicho sector como primas totales. No obstante, con este nuevo arreglo regulatorio y algunos otros como el mejormaiento de los sistemas de pago, cabría esperar un ahorro por ganancias de eficiencia.
- **Sexto**. Para la mejor organización de los flujos financieros del sistema y la transparencia, se puede sugerir un sistema externo de aporte de la contribución solidaria, donde esta va directamente al fondo central sin pasar por los aseguradores. A ellos les llegaría desde los usuarios solo la prima comunitaria adicional en caso de existir. La otra alternativa consiste en un mecanismo interno donde la prima de seguridad social se aporta al asegurador escogido y este asegurador aporta la contribución solidaria al fondo

central. En cualquier caso, posteriormente, el fondo central pagará la prima subsidiada en forma de cápitas ajustados por riesgos a los aseguradores y el ajuste *ex post* que corresponda.

- **Séptimo**. Es posible considerar un componente de reaseguro dentro del fondo. A propósito de la necesidad de un ajuste *ex post*, una alternativa frente a eventos muy poco frecuentes, pero de muy alto costo, es el reaseguro que permite diversificar dicho riesgo entre varios aseguradores dentro del mismo fondo central. Este mecanismo reemplazaría de inmediato los mecanismos de cobertura de gastos catastróficos existentes y sus deficiencias.
- **Octavo**. El modelo será factible con algunas regulaciones también hacia los prestadores. Una primera regla será que las personas en este modelo, al elegir el asegurador, eligen también a los prestadores y las redes acreditadas. En este sentido, las personas contratarán un seguro con una red, de manera que al contratar un seguro sepan que están postulando a atenderse en una red de proveedores determinada. Cada asegurador de la seguridad social de salud debe contar con una red donde ofrecerá los beneficios obligatorios a sus afiliados. Sin embargo, se prohibirá la integración vertical entre ellos, para evitar el manejo de los precios por poder de mercado, la colusión y los problemas de calidad que puede implicar. A su vez, una red de proveedores puede contratar con uno o más seguros de la seguridad social de salud.
- **Noveno**. Por otra parte, en la base productiva del sistema deberán instaurarse nuevos mecanismos de pago mixtos, que actualicen las formas de transferencia vigentes a la experiencia internacional, que permitan generar incentivos efectivos al control de los costos que alejen al sistema en su conjunto de los pagos por acto que hoy predominan en la mayor parte de las transferencias y pagos a los proveedores, y que fomenten en la provisión el desempeño eficiente de organizaciones sanitarias integradas.
- **Décimo**. Los aumentos de costos y reajustes serán regulados: el aumento de los costos en el sistema podrá ocurrir por aumento del costo de las prestaciones que evolucione por sobre el crecimiento de los salarios reales que es la forma en que se indexa la base del mandato y que el aporte fiscal debiera seguir. Debe ser el Estado el que determine estos parámetros.
- **Undécimo**. La inclusión de nuevos problemas en el arancel de FONASA, deberá convertirse en un proceso sistemático de la autoridad de inclusión de beneficios al catálogo que fianancia el fondo central, similar al proceso que hoy se lleva a cabo para inclusiones de patologías GES.
- **Duodécimo**. Regla del aporte fiscal: toda persona que reciba aporte fiscal deberá asegurarse en FONASA. El estado representado por FONASA tiene derecho y necesidad de que si pone recursos al financimiento, las personas se aseguren y se atiendan en la red definida (al igual que cualquier otro asegurador). Por otra parte, en el período de transición a un modelo de seguridad social pleno, se debe promover la nivelación de la provisión por la vía del aumento de los ingresos a la red pública.

FIGURA 3. **Esquema de flujos financieros del paso de la situación actual a un fondo central**



Fuente: elaboración propia en base a esquema de Ellis (2008).

Conclusiones

La situación actual del aseguramiento de la salud en Chile presenta grandes problemas referidos en un ambiente de seguros de salud en competencia relativa y sin regulación económica adecuada: riesgo moral, selección adversa y selección de riesgos que derivan en discriminación y retroalimentan la inequidad. Se trata de un problema estructural en el diseño y arreglo institucional del financiamiento y del seguro, que conducen a inequidades en el acceso y uso de los recursos, que traba el desarrollo del sistema de salud. A lo anterior, se agregan los problemas de poder de mercado, la integración vertical y otros, que provocan dificultades de acceso a la salud e ineficiencia que redundan en pérdidas sociales evitables.

Los mecanismos de competencia de los seguros privados en Chile se han basado en el descreme, es decir, el interés por captar a aquellas personas jóvenes, sanas y de mayores ingresos, en que su cotización es superior a sus necesidades efectivas de prestaciones de salud. Este proceso en varios sentidos ha sido posible, también, por la existencia del FONASA donde el sistema privado puede descargar sus riesgos. En estas condiciones, el sistema está en constante desequilibrio y este tipo de funcionamiento cuestiona su viabilidad. Además, tribunales de justicia en diversas instancias han señalado que las bases sobre las que funciona el sistema de aseguramiento privado son ilegales, debido a que la discriminación por sexo y edad en el cobro de las primas es atentatoria contra el carácter de seguridad social que debe tener el

aseguramiento en salud. Se ha señalado que, contrariamente a lo dispuesto por la ley vigente, el cobro diferencial de primas no es legítimo.

La equidad como imperativo moral y principio rector que apunta a reducir las desigualdades y asegurar la equidad en los niveles de salud alcanzados por los distintos grupos sociales (Frenz, 2005) constituye una preocupación declarada de las políticas de salud, y ha ingresado en la agenda política junto con otras discusiones como las ocurridas en torno al sistema educacional, Ley de Isapres y AFPs. Por otro lado, en los últimos años han surgido críticas por parte del mundo social y político respecto a los altos, crecientes y diferenciados precios de las primas del sistema privado de salud. Lo anterior sumado a las altas utilidades anuales, selección de riesgos y número de afiliados cautivos al interior de las Isapres, la inequidad respecto de FONASA y los problemas propios del seguro público, reflejan la ineludible necesidad de modificar el actual sistema de financiamiento sanitario. El modelo propuesto, pretende acabar la selección de riesgos y contener los costos en salud, basándose en experiencias ya ensayadas en naciones desarrolladas.

La propuesta pretende enfrentar los problemas mediante la mancomunación de recursos y subsidios cruzados. La implementación del modelo descrito y la regulación del mercado de aseguradoras y prestadores de salud requerirá de la modificación del marco legal actual. El debate ideológico respecto a los valores que debiesen protegerse al interior de un sistema de salud influye directamente en la propuesta de un modelo mancomunado como el descrito. A la fecha, tanto la cultura chilena como la estructura del sistema han favorecido la libre elección por sobre la solidaridad, siendo este último valor practicado mayormente en el sector público de salud. El desarrollo de un sistema privado en un ambiente de mercado escasamente regulado ha permitido la elevación de los costos y la elección en base a preferencias individuales, privilegiando a aquellos con mayor capacidad de pago. Esta situación aumenta las inequidades al interior del sistema, restringiendo el acceso a la atención de salud de aquellos más enfermos y de menores ingresos.

Los sistemas internacionales de financiamiento, que constituyen el fundamento de la propuesta actual, basan su funcionamiento en el principio de solidaridad. En su último reporte la OMS llama a todas las naciones a tomar medidas concretas que permitan avanzar hacia el logro de la cobertura universal de salud. Concretamente recomienda proporcionar a todas las personas el acceso a los servicios de salud que sean necesarios y que estos sean de la calidad suficiente como para ser eficaces, sin que ello implique incurrir en dificultades financieras (Kutzin, 2013). En concordancia con lo anterior, literatura reciente ha señalado a los prepagos en salud y a los mecanismos de mancomunación de riesgos como los principales indicadores del progreso hacia la cobertura universal (Moreno Serra, 2012). Durante las últimas dos décadas han surgidos reportes de diversas experiencias internacionales que

describen las ineficiencias e inequidades al interior de sus sistemas de salud y las modificaciones que han hecho de manera de subsanarlas. Existe tendencia a avanzar hacia sistemas de salud solidarios como el propuesto en el presente documento. La discusión ha adquirido un carácter mundial, objetivable mediante un importante incremento de evidencia científica y jornadas académicas internacionales en torno al tema. Desde esta perspectiva, los factores del ambiente internacional respaldarían y apoyarían la implementación del sistema de financiamiento de salud descrito.

Existen tres grandes tipos de financiamiento de la salud posibles para Chile: Servicio Nacional de Salud, Seguro Nacional de Salud y Sistema de Seguridad Social de Salud. El primero se caracteriza por proveer una cobertura universal, con acceso igualitario a los servicios, a través de un pagador único y financiamiento de impuestos generales. El segundo se diferencia en que su relación con los prestadores se realiza a través de contratos con los cuales el financiador central único compra servicios a instituciones independientes, públicas o privadas. Los sistemas de seguridad social en salud de países como Alemania, Holanda y Suiza, se caracterizan por recolectar fondos principalmente a través de cotizaciones de trabajadores y/o empleadores, reuniéndolos en un fondo central público, el cual distribuye –en base a riesgos– a múltiples aseguradores, que compran servicios a prestadores de servicios de salud.

La alternativa de un sistema de seguridad social real en salud, se posiciona como una opción que es realizable en lo inmediato, que resuelve problemas contingentes y que se puede transformar en una vía para transitar hacia otros modelos aún más progresivos en el futuro. En efecto, la propuesta considera un fondo de mancomunación de recursos y riesgos, llamado Fondo Central, financiado a través del aporte del 7% obligatorio para salud y los aportes fiscales necesarios. Este procedimiento se complementa con la entrega de recursos desde el fondo central a aquellas aseguradoras que han incurrido en costos superiores al promedio, extrayéndolos de las otras aseguradoras con menores costos. El sistema permite asegurar que los ingresos percibidos por cada aseguradora tiendan a coincidir con sus costos, lo que mitigará los incentivos a la selección de riesgos y ayudará a contener los costos. De esta forma, la seguridad social de salud chilena configuraría un sistema previsional obligatorio y único, recuperando el concepto de financiamiento mancomunado y solidario a través de la re socialización del 7%, haciéndose cargo del conjunto de beneficiarios y sus riesgos, admitiendo que hay que transferir recursos entre sanos y enfermos, entre generaciones, entre géneros y entre distintas rentas, de manera que los riesgos se compensen a lo largo de la vida.

Referencias

Agostini, C., Saavedra E., y Willington M., 2006. *Colusión en el mercado de Isapres: modelación y evidencia empírica.* FEN Universidad Alberto Hurtado. Disponible en: http://fen.uahurtado.cl/wp-content/uploads/2010/07/inv190.pdf

Asociación de Aseguradores de Chile A.G., 2012. Boletín Estadístico de Salud (2002-2011).

Bastias, G., Pantoja, T., Leisewitz, T., y Zárate, V., 2008. Health care reform in Chile. *CMAJ, 2 Dec 2*; 179 (12), 1289-1292.

Cid, C., 2008. Causas estructurales de los problemas de inequidad en el acceso a la salud en Chile. *Revista Chilena de Salud Pública*, 12 (2), 103-109.

Cid, C., 2011. Problemas y desafíos del seguro de salud y su financiamiento en Chile: el cuestionamiento a las Isapres y la solución funcional. *Temas de la Agenda Pública*, 6 (49), 1-19.

Cid, C., 2013. Risk adjustment in Chile: challenges for improving insurance system. Oral presentation at the 2013 *Congress of the International Health Economics Association (iHEA).* Sydney, Australia.

Cid, C., y Prieto, L., 2012. Gasto de bolsillo en salud: el caso de Chile 1997 y 2007. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 31 (4), 310-316.

Clínicas de Chile, 2013. *Informe Clínicas de Chile A.G.* 2013.

Comisión Presidencial, 2010. *Informe Comisión Presidencial de Salud, Gobierno del Presidente Sebastián Piñera.* Disponible en: http://www.minsal.cl/portal/url/item/96c1350fbf1a856ce04001011f015405.pdf [Acreditado el 23 de octubre 2013].

Daley, C., Gubb, J., Clarke, E. & Bidgood, E., 2013a *Healthcare systems: The Netherlands.* Civitas Report.

Daley C., Gubb J., Clarke E. & Bidgood E., 2013b *Healthcare systems: Switzerland.* Civitas Report.

Ellis, R., 2008. Risk adjustment in health care markets: concepts and applications. *En*: Lu, M. y Jonsson, E., eds. Financing health care. *New ideas for a changing society.* Weinheim. WILEY-VCH Verlang GmbH & Co. KGaA.

Fiscalía Nacional Económica, 2012. *Mercado de la salud privada en Chile.*

Frenz, P., 2005. Desafíos en salud pública de la reforma: equidad y determinantes sociales de la salud. *Revista Chilena de Salud Pública*, 9 (2), 103- 110.

FONASA, 2013. Estadísticas institucionales. Disponibles en: http://www.fonasa.cl/wps/wcm/connect/internet/sageneral/informacion+corporativa/estadisticas+institucionales/estadisticas+institucionales, accedido el 01/10/2013.

García Goñi, M., 2006. Ajuste de riesgo en los mercados sanitarios. *En:* Ibern, P., ed. *Integración asistencial: fundamentos, experiencias y vías de avance*. Barcelona: Masson, 187-208.

Green, D., Irvine, B., Clarke, E. & Bidgood, E., 2013. *Healthcare systems: Germany*. Civitas Report.

Ibern, P., García Goñi, M., Ellis, R., Zwiefel, P., Pacheco, J.F. y Padrón, N., 2009. *Propuestas de regulación al problema de los precios, planes, cautivos en Isapres y su relación con el Fondo de Compensación Solidario*. Superintendencia de salud de Chile.

Kutzin, J., 2013. *Health financing for universal coverage and health system performance: concepts and implications for policy*. Bulletin of the World Health Organization.

Larrañaga, O., 2000. Eficiencia y equidad en el sistema de salud chileno. *En*: Titelman, D., Uthoff, A., ed. *Ensayos sobre el financiamiento de la seguridad social en salud. Los casos de: Estados Unidos, Canadá, Argentina, Chile, Colombia*. CEPAL, Fondo de Cultura Económica, Vol II, 415-462.

León, E. y Martínez, A., 2011. *Estructura y comportamiento del mercado de salud en Chile*. Seminario para Optar a Título de Ingeniero Comercial. Universidad de Chile, Julio 2011.

Mapelli, V., 2013. Towards a taxonomy of health schemes and health care systems. A user contribution. Oral Presentation at the 2013 *Congress of the International Health Economics Association*. Sydney, Australia.

Moreno-Serra, R. & Smith, P.C., 2012. Does progress towards universal health coverage improve population health? *Lancet*, 380, 917–23.

OECD, 2013. OECD *Health data 2013*. Disponible en: http://www.oecd.org/els/health-systems/oecdhealthdata2013-frequentlyrequesteddata.htm. [Visitado, el 20 de octubre 2013].

Organización Mundial de la Salud (OMS), 2010. *Informe sobre la salud en el mundo: la financiación de los sistemas de salud: el camino hacia la cobertura universal*. Disponible en: http://www.who.int/whr/2010/whr10_es.pdf

Paraje, G. & Vásquez, F., 2012. Health equity in an unequal country: the use of medical services in Chile. *International Journal for Equity in Health*, 11 (81), 1-16.

Superintendencia de Salud, 2013a. *Boletín Estadístico Año 2011 de Isapres*. Disponible en: http://www.supersalud.gob.cl/documentacion/569/w3-article-7756.html

Superintendencia de Salud, 2013b. *Precios GES/AUGE 80 en Isapres*. Presentación Superintendenta de Salud. Disponible en: http://www.supersalud.gob.cl/568/articles-8281_ppt_1.pdf

Thomson, S., Busse, R., Crivelli, L., Van de Vend, W. & Van de Voorde, C., 2013. Statutory health insurance competition in Europe: a four-country comparison. *Health Policy*, 109, 209– 225.

Titelman, D., 2000. Reformas al sistema de salud en Chile: desafíos pendientes. *Serie Financiamiento del Desarrollo*, 104, CEPAL.

Torche, A. y Wagner, G., 1997. Previsión social: valoración individual de un beneficio mandatado. *Cuadernos de Economía*, 34 (103), 363-390.

Uthoff, A., Sánchez, J.M. y Campusano, R., 2012. El mercado de seguros de salud: lecciones sobre el conflicto entre equivalencia y solidaridad. *Revista CEPAL*, 108, 147-167.

Van de Ven, W. & Ellis, R.P., 2000. Risk adjustment in competitive health plan markets. *In:* Culyer, A.J., Newhouse, J.P., eds. *Handbook of Health Economics. North-Holland*, Amsterdam.

Van de Ven, W., Bech, K., Buchner, F., Chernichovsky, D., Gardiol, L., Holly A., Lamers, L.M., Schokkaert, E., Shmueli, A., Spycher, S., Van de Voorde, C., Van Vliet, R.C., Wasem, J. & Zmora, I. 2003. Risk adjustment and risk selection on the sickness fund insurance market in five european countries. *Health Policy*, 65 (3), 75-98.

Van de Ven, W., Beck, K., Van de Voorde, C., Wasem, J. & Zmora, I., 2007. Risk adjustment and risk selection in Europe: 6 years later. *Health Policy*, 83, 162–179.

Vargas, V., Cid, C., Matus, M., Delgado, I., Sánchez, J.M., Heyermann, B. y Angulo, J., 2008. Una metodología para ajustar y compensar las diferencias de riesgo entre el sistema público y privado de salud en Chile. *Ensayos Ilades/*Georgetown University. www.ilades.cl

Zweifel, P. & Breyer, F., 1997. *Health Economics.* Oxford University Press, New York.

CAPÍTULO VII

Uso de herramientas espaciales para el análisis de la información sanitaria-ambiental en comunidades vulnerables

INVESTIGADORES

SANDRA CORTÉS
Facultad de Medicina

JORGE QÜENSE
Instituto de Geografía

Resumen

Los compromisos internacionales adoptados por nuestro país en materia económica en la última década han determinado un fuerte énfasis para el desarrollo y consolidación de las exigencias medio ambientales, en un proceso paulatino pero constante. Como parte de estas exigencias, se hizo necesario estrechar las brechas respecto a los estándares relacionados a los registros de las emisiones de contaminantes. Para reducir estas brechas, se hace preciso revisar todos los aspectos regulatorios, junto con adaptar y mejorar todos los sistemas de información ambiental como parte esencial para la captura de datos de calidad. Estas mejoras deben asegurar el "derecho a conocer" como parte de los principios éticos a resguardar para el establecimiento de sociedades desarrolladas.

En Chile, con una incipiente institucionalidad ambiental y un fuerte énfasis productivo basado en la extracción de recursos naturales, es posible identificar diversas comunidades que pudieran tener déficits de su calidad ambiental, en matrices como las aguas de potencial uso humano o bien el aire. Estas matrices pueden ser vehículos de diversos agentes o mezclas de agentes que están vinculados a efectos perjudiciales en salud. Para estas comunidades que perciben consecuencias negativas en su salud debido a su deterioro ambiental, se hace perentorio propiciar el uso de toda la información ambiental y sanitaria disponible, para generar respuestas integrales para la resolución de posibles contingencias socioambientales. El análisis espacial apunta a la utilización de esta información, idealmente con una mirada preventiva.

Para el uso integral de estadísticas ambientales y sanitarias se evaluó la cantidad y calidad de información que proporciona el Registro Nacional de Emisiones y Transferencias de Contaminantes (RETC), con atención a su

disponibilidad, cobertura nacional, períodos de tiempo con datos disponibles, unidades territoriales de análisis, y agentes o mezclas de agentes evaluados y medidos, entre otros. En paralelo se revisaron las estadísticas sanitarias que pudieran utilizarse para la generación de indicadores de salud asociados a calidad ambiental.

En términos generales, Chile dispone de abundante información de calidad respecto a las emisiones al aire con cobertura nacional, incluyendo varios parámetros con implicancias sanitarias, sin embargo, se requiere mejorar su potencial de análisis y mejorar su acceso para los diversos actores interesados, sea el público general, la industria o la academia. Los datos de salud también son de calidad, de cobertura nacional y están disponibles para su uso sin dificultades. Sin embargo, solo tienen alcance comunal, dificultando su utilización para análisis geográficos a escalas territoriales menores y no se dispone de indicadores que se asocien con la calidad ambiental. El empleo conjunto de las estadísticas sanitarias y ambientales, especialmente por su desfase temporal respecto al momento en que son generadas y validadas, solo permite obtener mapas estáticos aplicables para el momento en que son recolectados; sin embargo, a pesar de esta limitación, permiten generar diversas recomendaciones para la mejora de la gestión ambiental y sanitaria a diferentes niveles (nacional, regional o local).

Se proponen tres ejes básicos para fortalecer la utilización simultánea de las estadísticas de salud y las emisiones y su posterior uso con herramientas espaciales: mejorar la calidad de los datos, fortalecer el cumplimiento del "derecho a conocer" y fortalecer la aplicabilidad de la información para diversos actores. Para los niveles de gestión centrales (Ministerios del Medio Ambiente y de Salud) el foco debe estar en potenciar la recolección de información ambiental de calidad, junto al desarrollo de indicadores de salud atribuibles al ambiente. Para el análisis conjunto se propone establecer una Unidad de Análisis Sanitario Ambiental bajo dependencia del Ministerio de Salud y con alcance nacional y regional. Las oportunidades de mejoras del RETC deben potenciarse mediante la asociación activa con la academia y el fortalecimiento de mesas sectoriales con actores interesados en el uso de la información generada. En la medida en que se mejore la información disponible, se posibilita la ejecución de análisis espaciales de mayor complejidad aplicables a comunidades que muestren vulnerabilidades ambientales, tales como las comunas de Coronel, Antofagasta, Calama, respecto a las emisiones de MP10; y las comunas de Calama, Machalí, Tocopilla, Puchuncaví, respecto a las emisiones de S02. Todas estas podrían considerarse comunas de alta vulnerabilidad ambiental, en las cuales se requiere profundizar los análisis preliminares mediante otras técnicas estadísticas que permitan establecer las asociaciones entre las emisiones estimadas y diversos efectos en salud atribuibles a la calidad ambiental.

Antecedentes

Desde Naciones Unidas y su Comisión Económica se han propuesto diversas recomendaciones orientadas a la mejora de las políticas públicas para el manejo sustentable del medio ambiente. Recientemente el foco se ha puesto en el llamado "derecho a saber" como director de estas recomendaciones, entendiéndose como una obligación de que las personas deban ser informadas de los riesgos que enfrentan en su vida diaria. En este escenario, el Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes (RETC) es una herramienta clave para proporcionar al público general los datos relacionados con la cantidad de sustancias peligrosas y contaminantes liberadas al aire, agua y suelo y su traslado para su tratamiento o disposición, producidos a partir de fuentes fijas o móviles. Por su parte, la OECD ha prestado apoyo para el desarrollo y la implementación de estos sistemas de registros a sus estados miembros, mediante el desarrollo de diversos manuales y documentos técnicos (OECD, 2013).

Estas agencias establecen que los RETC son bases de datos de alcance nacional o regional o bien inventarios de sustancias químicas peligrosas y contaminantes liberados al aire, agua y suelo. En todos los modelos, las empresas industriales cuantifican y reportan la cantidad de sustancias liberadas a cada matriz ambiental, siendo toda la información recolectada y compilada por las autoridades ambientales. A partir de estos datos, se espera que toda la información esté disponible para el público general, mediante la forma de publicaciones, reportes anuales, en internet o en discos compactos. Usualmente la información es presentada geográficamente, de una manera fija o bien interactiva; también suele presentarse según sector industrial, identificándose las empresas emisoras y los contaminantes, sustancias químicas o grupo de sustancias emitidos, transferidos o trasladados. Estas agencias recomiendan que los RETC nacionales pueden variar el listado de sustancias químicas y contaminantes reportadas, industrias, categorías de empresas y destino de las emisiones, adaptándose a las regulaciones nacionales y sus propios contextos (OECD, 2013).

Los registros actúan como inventario de emisiones, reportando datos a partir de industrias individuales; las que usan diferentes métodos de recolección de datos, siendo sus respuestas validadas por parte de las autoridades competentes y publicadas en una página web pública. En el caso de la Unión Europea se incluyen los siguientes pasos (European Commission, 2000b):

- Las autoridades competentes en cada estado miembro seleccionan las empresas a partir de un listado de la directiva IPPC (Integrated Pollution Prevention and Control) que establece límites máximos y su obligatoriedad de notificación en el RETC.
- Las empresas determinan las emisiones a partir de guías y reportan a las autoridades competentes mediante formatos preestablecidos.

- Las autoridades validan los reportes individuales de las empresas y combinan la información en un reporte electrónico a la Comisión Europea.
- La Comisión publica los datos en una página web y evalúa los reportes sucesivos.

Este procedimiento, en concordancia con el "derecho a conocer", asegura que los datos sean publicados tan rápido como sea posible. Debe considerarse que las empresas representan solo una parte de todas las actividades en un país, por lo que la suma de las emisiones reportadas en un RETC debería ser, para cada contaminante, menor o igual al total de las emisiones reportadas en inventarios nacionales.

También se entregan recomendaciones respecto a los roles a cumplir de cada uno de los actores para cumplir el "derecho a conocer":

- **Industrias:** las empresas de manera individual determinan, recolectan y reportan sus emisiones y transferencias al RETC nacional. Así la industria puede beneficiarse al usar los datos del RETC para compararse con otras empresas de la misma actividad, identificar filtraciones, reducir sus desechos, identificar prácticas de manejo más efectivas y mejorar sus procesos.
- **Público general, organizaciones no gubernamentales (ONG) y comunidades científicas y económicas:** pueden verse estimuladas a realizar preguntas y promover acciones para mejorar la salud de las personas y su calidad ambiental.
- **Estado:** los gobiernos se ven favorecidos al adaptar el sistema a las necesidades de cada país para vigilar la generación, liberación de emisiones de sustancias químicas peligrosas y contaminantes a través del tiempo, evaluar el progreso en la reducción de emisiones y establecer prioridades para la reducción o eliminación de las liberaciones más dañinas (OECD, 2013).

Se describen RETC en distintos lugares: Australia (National Pollutant Inventory, NPI), Canadá (National Pollutan Release Inventory, NPRI), EU (European Pollutant Emissions Register, EPER), México (Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes) y Estados Unidos (Toxics Release Inventory, TRI). Algunos de estos RETC permiten la generación de publicaciones científicas que dan cuenta de la contaminación industrial, identificación de áreas de mayor contaminación y potenciales efectos en salud (García-Pérez *et al.* 2007, 2010; López-Abente *et al.* 2012a, 2012b; Monge-Corella *et al.* 2008; Ramis *et al.* 2009; Luo *et al.* 2011).

En Chile existe abundante regulación referida al control de emisiones y transferencia de contaminantes ambientales, como parte de las regulaciones emanadas desde el Ministerio del Medio Ambiente (MMA) y generada por el Ministerio de Salud (MINSAL) y otros órganos del Estado con rol regulador ambiental. Las regulaciones ambientales relacionadas con las emisiones ambientales consideran el D.S. Nº 148 (regula residuos peligrosos) y el D.S. Nº 138 que establece la obligatoriedad de declarar emisiones y el correspon-

diente reglamento del Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes (MINSAL, 2005; MINSAL, 2004; MINSAL, 2013a). La mayoría de la información recolectada por fuentes fijas y fuentes móviles es resumida y administrada por el RETC nacional (MINSAL, 2013a), con el objetivo de generar catastros de emisiones, determinar el nivel de cumplimiento de normativa, apoyar el proceso de generación de nuevas normas y evaluar los procesos de fiscalización, entre varias funciones. El sistema instalado opera con normalidad y genera importante información para la gestión ambiental. Sin embargo, los datos recolectados a nivel nacional no se vinculan con estadísticas de salud que permitan definir perfiles de salud o enfermedad asociados a determinadas emisiones, aun cuando la principal justificación que al menos tienen las regulaciones sanitarias es generar la información de las emisiones al aire, residuos líquidos y peligrosos y sus transferencias, para la protección de la salud de las personas.

El análisis de las bases de datos generadas por el RETC y su comparación con el modelo europeo (EEA, 2013) permite identificar algunas diferencias relevantes reflejadas en la Tabla 1.

TABLA 1. **Comparación entre RETC (Chile) y su homólogo europeo (e- PRTR)**

	RETC Chile	**E-PRTR Europa**
Período	2005 – 2011	2007 – 2011
Antecedentes fuentes fijas	Rubros, giros industriales, clasificación de fuentes	Nombre de empresa, 9 tipos de actividad económica
Espacialización	Región, comuna	Región, cuencas, ciudad o villa
Agentes	Listado conjunto de contaminantes, sustancias, residuos, sustancias químicas residuales	Contaminantes agrupados según características toxicológicas y riesgos asociados
Parámetros	80 parámetros	21 sustancias específicas
Matrices ambientales	Datos simultáneos de emisiones al aire, al agua y totales transferidos	Datos desagregados de emisiones al aire, agua, suelo y transferencias según tipo de residuos
Acceso de bases de datos vía web	Archivos Excel a solicitud de usuario, sin datos de emisiones estimadas por fuentes o tipo de industrias	Bases de datos a solicitud del usuario; emisiones por fuentes o tipo de industrias.
Mapas	Temáticos, estáticos, sin análisis	Mapas con menú para edición e impresión. Óptima uso sin procesamiento adicional
Cumplimiento del "derecho a conocer"	Portal ciudadano; ventanilla única para industriales	Sin portal para ciudadanos
Información adicional	Toda la normativa ambiental, acceso a organizaciones	Biblioteca con glosario, actividades, otros documentos

Fuente: elaboración propia.

El registro europeo destaca por su simplicidad, número abordable de agentes, agrupados en categorías específicas y escasa información administrativa. La calidad de las bases de datos generadas permite su uso en la elaboración simultánea, dentro del sistema, de mapas de fácil generación y edición, con indicadores pertinentes para los diversos usuarios. Ambos sistemas permiten bajar bases de datos según lo requerido por el usuario, sin embargo, el RETC nacional genera bases de datos relacionales, obtenidas por petición oficial al Departamento de Estadísticas Ambientales del Ministerio del Medio Ambiente; estas bases de datos mostraron la complejidad propia este tipo de registros (formato SQL), con diccionarios de gran extensión.

El RETC nacional dispone de datos para todo el país, con un 25,4% de los registros proveniente de la Región Metropolitana, 15,2% de la Región del Bío-Bío y 11% de la Región de Valparaíso. El número total de declaraciones muestra una tendencia al aumento, desde el inicio de la entrada en operación del sistema (8.000 el año 2005 versus más de 10.000 el año 2011).

El RETC nacional reporta 80 parámetros, considerando agentes, mezclas de agentes y residuos de todo tipo. Esto dificulta el procesamiento de la base de datos y su análisis desde la perspectiva sanitaria[1]. Los parámetros más reportados son: material particulado, compuestos orgánicos volátiles, nitrógeno amoniacal, mercurio, monóxido de carbono, óxidos de nitrógeno, aceites y grasas, dibenzoparadioxinas, dióxido de carbono y sólidos suspendidos totales, fósforo total, demanda biológica de oxígeno, plomo, tolueno, dióxido de azufre, arsénico y benceno, entre otros más. El sistema no organiza estos parámetros según sus características tóxicas para el ambiente o para la salud de las personas. Además, como los datos del RETC son recolectados a partir de fuentes fijas (industrias) y otras móviles (transporte) según diversas regulaciones nacionales sectoriales, el foco está en el registro de su cumplimiento, indicando valores anuales máximos de emisiones estimadas, según contaminante normado y según fuente emisora (georeferenciadas); no se reportan unidades temporales más acotadas.

Las bases de datos de las estadísticas sanitarias se caracterizan por su calidad, completitud y por abarcar los principales eventos de salud relevantes para el país. Se dispone de bases de datos de mortalidad, egresos hospitalarios, atenciones de urgencia, atenciones de la red de asistencia pública, entre otros. Todas estas bases de datos validadas están disponibles en la página web del Departamento de Estadísticas e Información en Salud (DEIS) del Ministerio de Salud (MINSAL, 2013b). Se accede a bases de datos de defunciones, egresos hospitalarios, atenciones de urgencia con alcance nacional, regional y comunal (período 2008-2012), entre otras bases de interés, con el

1 Ver propuesta de agrupamiento en el Anexo 1.

apoyo de diccionarios de fácil comprensión. Estas bases registran numerosas variables útiles para caracterizar poblaciones (sexo, edad, estado civil, nivel educacional, actividad, ocupación, comuna y residencia en áreas urbanas/rural, antecedentes de la defunción, entre otras). No se registra información a nivel de otras unidades territoriales menores. No se dispone de reportes que analicen indicadores del estado de salud atribuibles a condiciones ambientales. La Tabla 2 resume características de estadísticas de salud y emisiones.

TABLA 2. **Características de las estadísticas de salud y de emisiones del RETC**

	Bases de datos de salud	**Bases de datos de emisiones ambientales**
Tipo de base de datos	Mortalidad, egresos hospitalarios, consultas urgencias	RETC
Fuente	Web DEIS y solicitud oficial	Web RETC y solicitud oficial
Formatos de base de datos	Excel, dBase	SQL
Períodos	Defunciones 1994-2010; egresos 2001-2010; urgencias 2008-2010	RETC: 2005 – 2011
Calidad registros	Adecuada, sin datos administrativos, diccionarios claros	Abundantes datos administrativos, diccionarios poco claros
Unidad territorial	Región, comuna	Región, comuna, coordenadas fuentes emisoras
Número de registros	Solo mortalidad 2010: 97.930 registros	RETC 87.692 registros
Otras variables	Sexo, edad, ocupación, diagnóstico, comuna de residencia, servicio de salud	Datos administrativos
Análisis espaciales	Parcial	Parcial
Dificultades	Sin datos puntuales de residencia	Bases relacionales; datos administrativos

Fuente: elaboración propia.

Propuesta

Se proponen tres ejes básicos para fortalecer el uso simultáneo de las estadísticas de salud y las emisiones, y su aplicabilidad para análisis espaciales en comunas de alta vulnerabilidad ambiental:

- Mejorar la calidad de los datos
- Fortalecer el cumplimiento del "derecho a conocer"
- Fortalecer la aplicabilidad de la información para diversos actores

Para cada eje se establecen recomendaciones en diferentes niveles de la gestión ambiental y sanitaria: niveles centrales (MINSAL y MMA), niveles regio-

nales (Secretarías Regionales de Salud y de Medio Ambiente) y a nivel local (municipios).

Se establece como foco de intervención el RETC nacional, aun cuando se espera que el país avance en el desarrollo de todas las demás estrategias pertinentes para todo el sistema nacional de estadísticas ambientales.

1. Recomendaciones para los niveles centrales de gestión

Respecto a mejorar la calidad de los datos y su análisis, se propone que el MMA establezca **metas específicas de gestión para favorecer la recolección de la información ambiental**. Entre estas se propone establecer metas para aquellos organismos del Estado que recolectan información sobre emisiones al aire y agua en una primera etapa. Se debe evaluar la pertinencia de insertar estas metas dentro del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) del sistema público, el que tiene como objetivo mejorar la gestión global de las entidades públicas del país mediante el desarrollo de sistemas de gestión básicos y transversales a todo el sector público. Este programa comprende etapas de desarrollo o estados de avance para cada una de ellas, siendo su cumplimiento ligado a incentivos monetarios para los funcionarios involucrados.

Adicional a la mejor calidad de datos, se propone establecer mecanismos que permitan el **reclutamiento de profesionales estadísticos en el manejo de datos ambientales** con una formación adicional de salud ambiental y toxicología, para una mejor comprensión de las temáticas de salud ambiental en su quehacer. Estos especialistas ayudarán al desarrollo del sistema con una mirada complementaria respecto a su utilidad conjunta con salud. Es necesario que se instalen en la autoridad ambiental capacidades en recursos humanos que sean contraparte activa para avanzar en el desarrollo del RETC, incorporando consideraciones sanitarias, tal como lo hacen los registros internacionales.

Para el MINSAL se plantea como un aspecto primordial establecer **indicadores de efectos en salud que representen asociaciones con emisiones ambientales**. Es pertinente que esta autoridad defina un set mínimo de indicadores que se identifiquen como atribuibles a condiciones ambientales, a partir de modelos y consideraciones ya validadas por agencias internacionales (OMS, CDC). Para el desarrollo de estos indicadores se propone establecer una mesa de trabajo conjunta entre el Departamento de Estadísticas, el Departamento de Epidemiología y el Departamento de Salud Ambiental del MINSAL, junto a expertos nacionales en salud ambiental, de manera de establecer estos indicadores contextualizados a la realidad nacional. Se recomienda incorporar la experiencia de gestores regionales, con el fin de capturar las particularidades de las regiones y macrozonas del país. Una vez definidos estos indicadores, se deben fijar metas de gestión orientadas a fortalecer la recolección de todos los parámetros que conformen dicho *set*

de indicadores, junto a la implementación de procesos de validación más rápidos y eficientes que los sistemas actuales.

Especial interés reviste la articulación de sistemas nacionales de información sanitaria que registren datos sobre malformaciones congénitas o cáncer, ambos efectos en salud asociados a la calidad ambiental de las áreas que abarcan. Se recomienda poner énfasis en la implementación a nivel nacional del Registro de Alteraciones Perinatales del Sistema Nacional de Información Perinatal (SNIP). Respecto a cáncer, se propone desarrollar estrategias de alcance nacional para sistematizar y favorecer el acceso a las bases de los registros poblacionales de cáncer, establecidos en las Regiones de Antofagasta y Los Ríos (ambos desde 1998), en las Provincias de Biobío (desde 2004) y Concepción (desde 2006), Registro Nacional de Cáncer Infantil (desde 2006) y de la Región de Arica y Parinacota (desde 2009).

Para aquellas estadísticas sanitarias que conformen el grupo de indicadores de salud atribuibles al medio ambiente, se plantea la necesidad de **mejorar su especificidad territorial**. En este punto pudiera ser necesaria la articulación con otros actores, como por ejemplo, el Registro Civil, Correos de Chile o el Registro Electoral, de manera de favorecer la articulación de bases de datos ya existentes que pudieran proveer datos como distrito censal, código postal o distrito electoral.

A fin de favorecer el análisis conjunto de toda la información ambiental y su potencial relación con datos sanitarios, se propone revisar la pertinencia de **conformar una "Unidad de Análisis Sanitario-Ambiental (UASA)**" dentro de la estructura propia del MINSAL o del Instituto de Salud Pública. Esta unidad de análisis se espera tenga el objetivo de establecer el grupo de indicadores sanitario-ambientales propios a nivel nacional y otros propios a las diversas realidades regionales; establecer, programar y verificar su vigilancia a nivel nacional y regional; apoyar y fomentar el desarrollo de capacidades regionales relativas a la captura, análisis y procesamiento de esta información mediante el uso de estadísticas avanzadas y sistemas de información geográficos; y la articulación con otros programas de salud relacionados con los indicadores en vigilancia (por ejemplo, programas nacionales de enfermedades respiratorias o cáncer), entre otras funciones. Dada la relevancia de esta unidad en el contexto nacional debido al alto impacto comunicacional de las problemáticas ambientales en comunidades vulnerables, se propone que esta unidad de análisis esté conformada por un equipo profesional altamente capacitado en salud pública, salud ambiental y análisis de datos, y con dedicación exclusiva durante todo el proceso de instalación a nivel central y las correspondientes contrapartes regionales de salud.

A fin de fortalecer el "derecho a conocer", para las estadísticas generadas por el RETC nacional se propone promover los **cambios informáticos**

correspondientes que permitan generar salidas de información sobre las emisiones y sus fuentes de manera estandarizada. Para ello se deben discutir y proponer formatos de bases de datos que contengan al menos los agentes ordenados según esta propuesta, identificando claramente aquellos que son cancerígenos. Un buen modelo es la oferta de salidas de que dispone el DEIS del MINSAL, con acceso a tablas con información básica bivariada, pero además con la posibilidad de bajada de bases de datos en formatos Dbase o Excel para las estadísticas nacionales, regionales y comunales de egresos hospitalarios, mortalidad y consultas de urgencia. Para el RETC debieran establecerse salidas separadas para emisiones al aire y para aguas superficiales como primera posibilidad; en una etapa posterior pudiera ser relevante estandarizar las salidas para transferencias de contaminantes. En esta misma línea, se propone mejorar las salidas de los mapas temáticos ofrecidos en la web, de manera que puedan ser visualizados por los diferentes actores de manera sencilla. En la medida que la información comience a ser elaborada y procesada, se podrían proponer salidas tipo, bajo la forma de mapas temáticos y de emisiones que al menos den cuenta de aquellos agentes emitidos al aire que tengan relación con efectos en salud humana, de manera de favorecer la información clara a las comunidades más afectadas, sus representantes u organizaciones.

Respecto al eje "uso para otros actores" se propone al Grupo Nacional Coordinador del RETC comenzar con el **fortalecimiento de redes de trabajo conjunto con la academia**, con el objetivo de establecer asociaciones para el desarrollo de investigaciones nacionales y de propiciar la difusión de toda la información disponible en el RETC con un nivel basal de análisis en una primera fase, y luego con mayor profundidad mediante modelos multivariados y análisis geoespaciales (considerando, entre otros, análisis de *cluster* y correlaciones espaciales). En este sentido, experiencias internacionales muestran la abundante producción científica a partir de datos generados por otros registros de emisiones y su uso para estimar exposiciones en poblaciones humanas y potenciales efectos en salud, junto a una activa y efectiva comunicación de los riesgos. A medida que la información sea conocida por otros actores, también las industrias se verán favorecidas si los mismos equipos investigadores dan a conocer la ocurrencia o no de efectos en salud, estimulando cambios en los casos que sean necesarios. Para el desarrollo de estas actividades el grupo nacional podría establecer un programa de trabajo conjunto mediante la convocatoria a mesas intersectoriales entre la academia, organizaciones civiles y los responsables de procesos industriales que pudieran vincularse con emisiones específicas.

Para favorecer la implementación de las medidas señaladas y considerando que existen responsabilidades compartidas en la gestión ambiental, se propone que el proceso de mejora se inicie desde el Ministerio del Medio

Ambiente, a través de la revisión de estas recomendaciones por el Grupo Nacional Coordinador del RETC[2]. Se propone que este grupo defina las estrategias necesarias para fortalecer la captura y análisis de la información ambiental que tenga relevancia sanitaria, considerando como prioritaria la información sobre emisiones al aire por ser la matriz ambiental que afecta de manera directa a las poblaciones humanas expuestas. El Ministerio de Salud, a través del Departamento de Salud Ambiental, debe actuar como contraparte esencial para el desarrollo y mejora de esta sección del sistema RETC.

2. Recomendaciones para los niveles regionales de gestión

Respecto a mejorar la calidad de los datos a nivel regional, se propone que las SEREMIs de Medio Ambiente establezcan un repositorio regional actualizado ambiental, mediante la recolección de estudios regionales o locales referidos a todas las matrices ambientales, incluyendo información proveniente de tesis de pre y postgrado, consultorías y otros estudios. Se recomienda que esta información pase por un proceso de validación por expertos nacionales, a fin de verificar los procesos relativos al muestreo, determinaciones analíticas, calidad de las bases de datos que generan y resultados obtenidos. Sin embargo, debe considerarse que, siendo el RETC un registro establecido con fines específicos, es posible que este no permita la captura de otras informaciones ambientales regionales, por lo que se propone revisar la pertinencia de mejoras informáticas que permitan la captura de esta información ligada al RETC, pero que no lo cambie estructuralmente, mediante accesos particulares a usuarios regionales específicos.

Se propone que toda la información ambiental complementaria validada sea un insumo para la autoridad sanitaria responsable del análisis, en conjunto con las estadísticas sanitarias contextualizadas para cada región y disponibles para los diversos actores. Además se propone que se establezcan programas regionales de capacitación de los profesionales de las autoridades ambientales y sanitarias para favorecer la elaboración de mapas prospectivos estáticos que sean insumos para otros órganos del estado a nivel regional (educación, vivienda), todos con la finalidad de mejorar la toma de decisiones.

Para este nivel de gestión, y a partir de la valoración obtenida del análisis de las estadísticas ambientales y sanitarias realizado en este proyecto, se plantea el siguiente análisis conjunto de datos de emisiones e indicadores de salud:

- Considerar como base para estimar exposición las emisiones al aire registradas en el RETC.
- Como insumo para estimar efectos en salud se propone utilizar las bases de mortalidad, aptas para la elaboración de mapas estáticos.

2 Este grupo está conformado por representantes de diferentes órganos del Estado con competencias ambientales, entre ellos, DIRECTEMAR, CONAF, SISS, SMA, SECTRA, MTT y MINSAL.

- Estos datos permiten elaborar mapas preliminares estáticos para los niveles de decisión regional.
- El análisis de las estadísticas ambientales sobre emisiones permite establecer como criterio de vulnerabilidad la calidad ambiental, estimada a partir de la cantidad anual emitida de los principales agentes asociados a efectos en salud.

Se muestra en el Anexo (2 y 3) el mapeo de los niveles de las emisiones de MP10 y SO2 para todas las comunas del país. Entre ellas destacan las comunas de Diego de Almagro y de Copiapó, las que para el año 2009 mostraron las emisiones más altas de Chile de material particulado y dióxido de azufre. De manera piloto, el único efecto en salud evaluado es la enfermedad pulmonar obstructiva crónica (EPOC) en adultos mayores de 65 años, expresado como tasas de mortalidad específica (Anexo 4). El análisis más básico de estos mapas, mirados de manera simultánea, indican que estas comunas son las que tienen las mayores emisiones, pero no se relacionan con la mayor ocurrencia de EPOC, evidenciadas con mayores tasas en la comunas de Vallenar, Huasco o Alto del Carmen. Este mapa estático no da cuenta de las dispersiones que pudieran ocurrir de estos agentes, sus impactos en la calidad del aire ni de las fuentes que los emiten, sin embargo, permiten direccionar a los equipos regionales para evaluar el rol de otras condiciones ambientales no reportadas en el registro, generar directrices regionales para mejorar la atención de salud, precisar características de todas las demás fuentes emisoras, etc. Para la academia, permite la generación de hipótesis de investigación; para la industria permite identificar áreas de mayor riesgo que requerirían, por ejemplo, establecer mejores sistemas de abatimiento para prever dificultades con las autoridades ambientales.

Para dar cumplimiento a estas propuestas se recomienda que las autoridades ambientales y sanitarias regionales conformen un equipo de trabajo que oriente los esfuerzos hacia la provisión de datos actualizados sobre fuentes emisoras y estadísticas locales de salud, como complemento a lo recomendado desde los niveles centrales. Como parte de su quehacer, se propone que este equipo genere planes regionales de difusión de la información procesada desde el RETC, incorporando a otros actores regionales (municipios, consultorios, hospitales regionales), de manera de fortalecer el "derecho a conocer" y el "uso de la información para otros actores".

3. Recomendaciones para los niveles locales de gestión

A nivel local se propone generar instancias en los municipios que permitan la recolección actualizada sobre las fuentes de emisión. A partir de los mapas generados por las autoridades regionales, los municipios pueden direccionar sus acciones fiscalizadoras hacia aquellas fuentes responsables de las emisiones de mayor peligro para la salud de las personas. Se recomienda que el municipio, a través de sus correspondientes departamentos ambientales o

similares, actúe como un articulador de la difusión de la información generada por el RETC y analizada por las autoridades regionales, favoreciendo el acceso a la información a otras organizaciones de la sociedad civil o bien a industrias de alcance local. Para ejecutar estas acciones, se propone fomentar el cargo de los llamados Asesores Ambientales recomendados por otros autores (Henríquez y Barton, 2012); se propone que este profesional tenga una sólida formación de postítulo en salud ambiental, de manera que la acción local de los municipios se vea favorecida con una perspectiva sanitaria que permita la articulación con otros actores locales (por ejemplo, con los departamentos de salud municipal). Se identifica, además, que el municipio pudiera priorizar y potenciar su rol fiscalizador hacia aquellas fuentes que generen emisiones de mayor riesgo para la salud local.

Por su parte, a partir de los análisis regionales, los equipos locales de salud podrán reforzar sus acciones de promoción y prevención de salud, para todos aquellos eventos de salud vinculados a la calidad ambiental local. A su vez, especial atención se propone colocar en los centros de salud municipales, especialmente en los equipos estadísticos, así como en los responsables de programas y unidades que pudieran verse afectados directamente por deterioro de la calidad ambiental.

4. Prioridades para la implementación de las recomendaciones

- Se propone que el listado de agentes, mezclas y residuos se presente de manera separada entre aquellos que tienen un componente propiamente ambiental de aquellos con relevancia sanitaria, usando el modelo de la UE (European Commission, 2000a). Separar claramente de los residuos transferidos.
- Privilegiar la recolección de datos de emisiones según potenciales impactos en salud para aquellos agentes que muestran asociación con alteraciones respiratorias, cardiovasculares y cáncer:
  a. Agentes ambientales: monóxido de carbono, óxidos de azufre, óxidos de nitrógeno.
  b. Metales y sus compuestos: arsénico, cobre, mercurio, níquel y plomo.
  c. Sustancias orgánicas cloradas: 1,2-dicloroetano, dioxinas y furanos, bifenilosploclorinados.
  d. Otros compuestos orgánicos: benceno, vinil clorides, hidrocarburos aromáticos policíclicos.
  e. Otros compuestos: material particulado (MP10) y partículas totales suspendidas (TPS).
- Con los datos disponibles en la actualidad, solo las bases de mortalidad conforman series temporales amplias aplicables para su uso en estudios ecológicos y análisis geográficos.
- Las bases de datos de egresos hospitalarios y consultas de urgencias conforman series menores, las que pueden ser usadas considerando con cautela los resultados obtenidos en estudios ecológicos.

- Revisar la pertinencia de mejorar el registro del dato referido al domicilio para los egresos, consultas o defunciones, resguardando la confidencialidad de la información. Para ello se propone revisar el uso de *proxis* del domicilio (distrito censal, códigos postales), a fin de favorecer análisis espaciales de unidades más pequeñas.
- Para las estadísticas sanitarias, evaluar la pertinencia de mejorar todo el proceso de captura para algunos indicadores del estado de salud vinculados a exposiciones ambientales: causas cerebrovasculares (según CIE X códigos I600 a I690), causas cardíacas (I 500-509), causas respiratorias (códigos J440- J470) y cáncer de pulmón (C 340-348), entre otros a identificar.

Conclusiones

El análisis preliminar de la información sanitaria y ambiental evaluada en el contexto de este estudio, orientado al uso de herramientas espaciales en comunidades con vulnerabilidad ambiental, permite establecer la pertinencia de revisar los siguientes aspectos:

- La información ambiental y sanitaria no muestra dificultades para su recolección, tanto en las respectivas páginas web como de manera oficial.
- Las bases de datos provenientes del RETC contienen abundantes registros (algunos de ellos anómalos), cuestión que impide su uso directo y hace necesario ejecutar diversos pasos para la validación de la información. Se destaca el uso de datos georeferenciados.
- Se evidencia un importante desfase en la publicación de los datos ambientales y sanitarios, dado por el origen del dato y la necesidad de validaciones.
- La desagregación espacial de los datos de salud no permite hacer análisis a escalas inferiores a la comunal.
- A fin de favorecer el análisis y uso de la información del RETC se hace necesario revisar los parámetros de relevancia sanitaria contenidos en el RETC y su sistematización en categorías con relevancia sanitaria.
- Se proponen tres ejes básicos para fortalecer el uso simultáneo de las estadísticas de salud y las emisiones, y su posterior uso con herramientas espaciales: mejorar la calidad de los datos, fortalecer el cumplimiento del "derecho a conocer" y fortalecer la aplicabilidad de la información para diversos actores.
- Se recomienda potenciar la recolección de información ambiental de calidad, junto al desarrollo de indicadores de salud atribuibles al ambiente.
- Se propone establecer una Unidad de Análisis Sanitario Ambiental bajo dependencia del MINSAL y con alcance nacional y regional, que genere análisis, incluyendo mapas sanitario-ambientales, para favorecer la gestión sanitaria y ambiental en aquellas comunas con vulnerabilidades ambientales específicas.
- Se recomienda desarrollar diversas acciones para potenciar la mejora del RETC, incluyendo la asociación activa con la academia y el fortalecimiento de mesas sectoriales con actores interesados en el uso de la información generada.

Referencias

European Environment Agency (EEA), 2013. *The European Pollutant Release and Transfer Register* [Online]. Disponible en: http://prtr.ec.europa.eu/.

European Commission, 2000a. Commission decision of 17 July 2000 on the implementation of a European pollutant emission register (EPER) according to Article 15 of Council Directive 96/61/EC concerning integrated pollution prevention and control (IPPC). L 192/36.

European Commission, 2000b. Commission decision of 17 July 2000 on the implementation of a European pollutant emission register (EPER) according to Article 15 of Council Directive 96/61/EC concerning integrated pollution prevention and control (IPPC) - (2000/479/EC).

MINSAL, 2005. *Decreto 138. Establece obligación de declarar emisiones que indica* [Online]. Santiago, Chile: Biblioteca del Congreso Nacional. Disponible en: http://www.leychile.cl/N?i=244118&f=2011-01-20&p=.

MINSAL, 2004. Decreto 148. *Aprueba reglamento sanitario sobre manejo de residuos peligrosos* [Online]. Santiago, Chile: Biblioteca del Congreso Nacional. Disponible en: http://www.leychile.cl/N?i=226458&f=2004-06-16&p=.

MINSAL, 2013a. *Registro de emisiones y transferencias de contaminantes* [Online]. Disponible en: http://www.mma.gob.cl/retc/1279/channel.html.

MINSAL, 2013b. *Departamento de Estadísticas e Información en Salud* [Online]. Santiago, Chile: Ministerio de Salud. Disponible en: http://www.deis.cl/ [Accessed 24 de octubre de 2013 2013].

OECD, 2013. *Risk management of installations and chemicals. Pollutant Release and Transfer Register (PRTR)* [Online]. Disponible en: http://www.oecd.org/chemicalsafety/risk-management/pollutantreleaseandtransferregisterprtr.htm.

García-Pérez, J., Boldo, E., Ramis, R., Pollan, M., Pérez-Gómez, B., Aragonés, N. y López-Abente, G., 2007. Description of industrial pollution in Spain. *BMC Public Health*, 7 (40), 1-13.

García-Pérez, J., López-Cima, M.F., Pérez-Gómez, B., Aragones, N., Pollan, M., Vidal, E. y López-Abente, G., 2010. Mortality due to tumours of the digestive system in towns lying in the vicinity of metal production and processing installations. *Sci Total Environ*, 408, 3102-3112.

Henríquez, C. y Barton, J., 2012. Fortalecimiento de la gestión ambiental. *En*: Centro de Políticas Públicas (ed.), *Concurso de Políticas Públicas 2013. Propuestas para Chile*. Santiago, Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.

López-Abente, G., Fernández-Navarro, P., Boldo, E., Ramis, R. y García-Pérez, J., 2012a. Industrial pollution and pleural cancer mortality in Spain. *Sci Total Environ*, 424, 57-62.

López-Abente, G., García-Pérez, J., Fernández-Navarro, P., Boldo, E. y Ramis, R., 2012b. Colorectal cancer mortality and industrial pollution in Spain. *BMC Public Health*, 12 (589), 1-12.

Luo, J., Hendryx, M. y Ducatman, A., 2011. Association between six environmental chemicals and lung cancer incidence in the United States. *J Environ Public Health*, 2011, Article ID 463701, 1-9.

Monge-Corella, S., García-Pérez, J., Aragones, N., Pollan, M., Pérez-Gómez, B. y López-Abente, G., 2008. Lung cancer mortality in towns near paper, pulp and board industries in Spain: a point source pollution study. *BMC Public Health*, 8 (288), 1-11.

Ramis, R., Vidal, E., García-Pérez, J., Lope, V., Aragones, N., Pérez-Gómez, B., Pollan, M. y López-Abente, G., 2009. Study of non-Hodgkin's lymphoma mortality associated with industrial pollution in Spain, using Poisson models. *BMC Public Health*, 9 (26), 1-8.

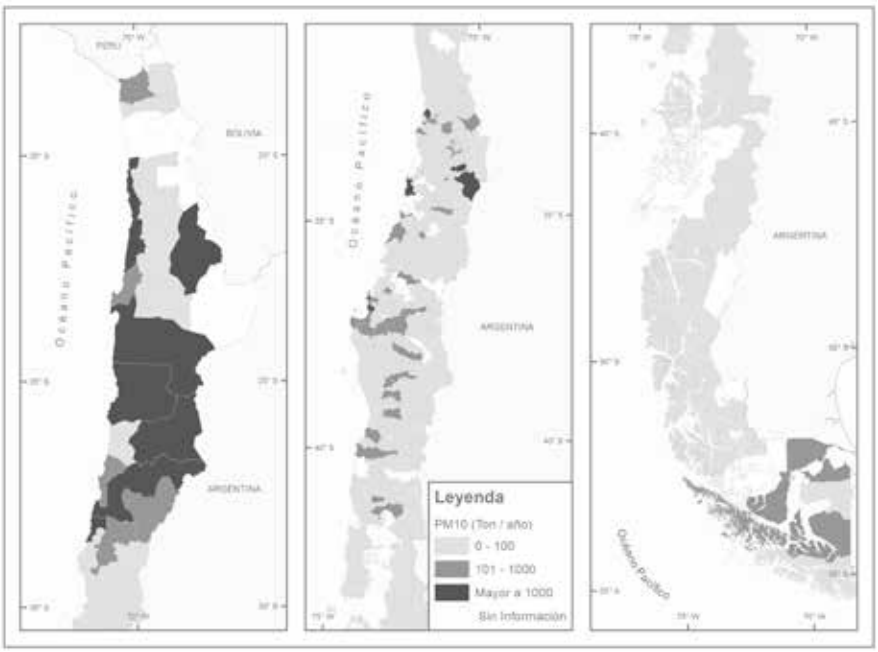
ANEXO

ANEXO 1. **Propuesta de agrupamiento de agentes registrados en el RETC, según modelo UE**

Agentes ambientales	**Metales y sus compuestos**
Amonio	Arsénico
Carbón orgánico total	Cadmio
Clorofluorocarbonos	Cobalto
Compuestos orgánicos volátiles no metanos	Cobre
Dióxido de carbono	Cromo
Hidroclorofluorocarbonos	Mercurio
Hidrofluorocarbonos	Níquel
Metano	Plomo
Monóxido de carbono	Vanadio
Óxido nitroso	
Óxidos de azufre (Sox/SO2)	
Óxidos de nitrógeno (Nox/NO2)	
Perfluorocarbonos	
Sustancias orgánicas cloradas	**Otros compuestos orgánicos**
1,2-dicloroetano	Óxido de etileno
1,1,1-tricloroetano	Benceno
1,2,3,4,5,6-hexaclorociclohexano (HCH)	Vinil clorados
Diclorometano	Hidrocarburos aromáticos poli cíclicos
Hexaclorobenceno	Naftaleno
PCDD + PCDF (dioxinas y furanos)	
Pentaclorofenol	**Otros compuestos**
Bifenilospoliclorinados (PCBs)	Cloro y compuestos orgánicos
Tetracloroetileno	Cianuro de hidrógeno
Tetraclorometano	Material particulado (PM10)
Triclorobencenos (TCBs)	Partículas totales suspendidas (TSP)
Tricloroetileno	
Triclorometano	

Fuente: elaboración propia.

ANEXO 2. **Mapa de emisiones de Material Particulado 10 (MP10) estimadas a nivel comunal, Chile, 2009**



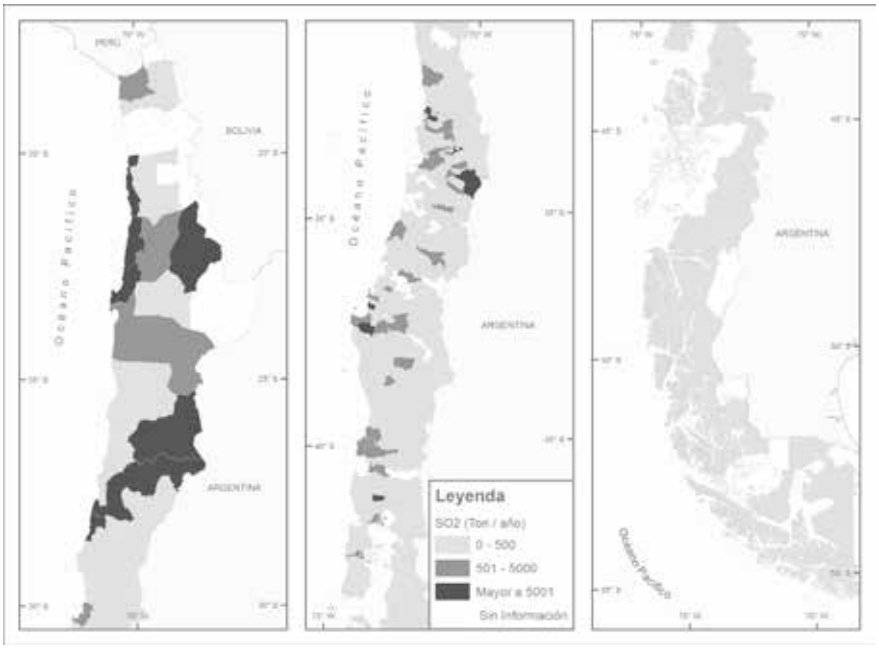
Fuente: elaboración propia a partir de datos del RETC.

Listado de las 5 primeras comunas con las mayores emisiones de Material Particulado 10, 2009.

Comuna	Emisiones de MP10 (ton/año)
Coronel	14.373,3
Antofagasta	8.514,5
Calama	5.006,4
Diego de Almagro	2.998,9
Mostazal	2.263,1

Fuente: elaboración propia a partir de datos del RETC.

ANEXO 3. **Mapa de emisiones de Dióxido de Azufre (S02) estimadas a nivel comunal, Chile, 2009**



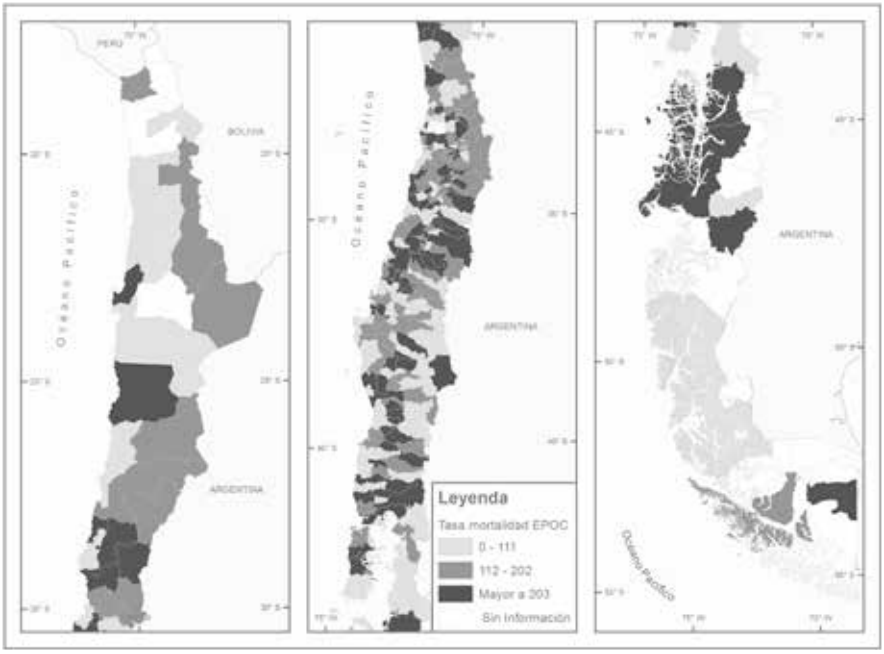
Fuente: elaboración propia a partir de datos del RETC.

Listado de las 5 comunas con las mayores emisiones de Dióxido de Azufre el año 2009.

Comuna	**Emisiones de SO_2 (ton/año)**
Calama	162.109,6
Machalí	155.112,3
Tocopilla	54.934,8
Puchuncaví	53.336,7
Huasco	47.459,6

Fuente: elaboración propia a partir de datos del RETC.

ANEXO 4. **Mapa de tasas de mortalidad ajustadas por edad y sexo para enfermedad pulmonar obstructiva crónica por comunas, año 2009**



Fuente: elaboración propia a partir de datos del DEIS.

CAPÍTULO VIII

Aguas y energía: propuestas para su autogobierno y resolución especializada de conflictos

INVESTIGADORES

ALEJANDRO VERGARA
Facultad de Derecho

GUILLERMO DONOSO
Facultad de Agronomía e Ingeniería Forestal

DANIELA RIVERA
Facultad de Derecho

ELISA BLANCO
Facultad de Agronomía e Ingeniería Forestal

VALERIA MOYANO
Facultad de Derecho

Resumen

El presente trabajo contiene un análisis crítico de las instituciones más relevantes tanto del autogobierno como de resolución de conflictos en los sectores de aguas y energía. Este análisis ha sido realizado a partir de la observación de la estructura institucional vigente en ambos sectores, considerando tanto su evolución como el contexto actual.

A partir de ello, se presentan las bases de una propuesta pública para: (i) fortalecer el mandato legal de autogobierno existente en ambos sectores, sin que ello implique replicar directamente las estructuras existentes de un ámbito a otro, sino buscando alternativas viables y adaptadas a las problemáticas específicas de cada sector; y (ii) fortalecer los mecanismos de solución de controversias en el ámbito de las aguas y energía, principalmente a través de la incorporación (en el caso de la aguas) o fortalecimiento (en el caso de la energía) de la jurisdicción especializada, dada la especificidad y complejidad de las problemáticas que involucran estas áreas.

Se detallan las propuestas de: (i) modificaciones legales, en aquellos casos en donde se ha observado su pertinencia; (ii) cambios en prácticas administrativas o de particulares; y (iii) nuevas acciones o tareas, que permiten perfeccionar la labor de los actores centrales de los sectores de agua y energía.

Antecedentes

1. Génesis y objetivos de la propuesta

Al observar la realidad nacional, rápidamente se percibe que la oferta de recursos hídricos y energéticos enfrenta no solo condiciones de escasez y falta de seguridad y certeza importantes, sino que también un relevante grado de paralización de proyectos suscitados a su alrededor. La demanda de dichos recursos, por su parte, tiende a aumentar progresivamente, debido en importante medida al acople entre el crecimiento económico y el consumo de agua y energía. Producto de ello, el agua y la energía, en general, son sectores donde conflictos de uso de diversa índole y gravedad se han ido asentando en los últimos años; y hasta el momento, pareciera ser, no se han introducido elementos que hayan permitido pacificar del todo dichas áreas.

En este contexto, y atendida la relevancia del agua y la energía para nuestra existencia, subsistencia y, además, para el desarrollo de las actividades productivas fundamentales del país, se inició este estudio interdisciplinario que pretende identificar las principales problemáticas que se producen en el aprovechamiento de los mencionados recursos, y, a su vez, formular o enunciar propuestas de solución para tales problemáticas, en aras de una mejor utilización y explotación de los mismos.

Así, se detectaron dos aspectos esenciales a la hora de evaluar y definir el mayor o menor grado de éxito del modelo regulatorio del agua y la energía, considerando que, en ambos supuestos, se cuenta con regímenes que ya cuentan con más de 30 años de vigencia en nuestro medio, por lo que cabe su evaluación. Nos centraremos, en especial, en i) la gestión o administración que realizan los propios usuarios (agua) o prestadores del servicio (energía), y que denominaremos "autogobierno", y ii) en la resolución especializada de las controversias que se dan en estos campos. En estas dos aristas debiesen centrarse las medidas y acciones fundamentales para superar el complejo escenario que hoy experimentan estos esenciales recursos (aguas) e insumos (energía) en Chile, pues precisamente a propósito de ellas se han gestado, según veremos, las dificultades más trascendentales en los sectores implicados.

2. Descripción general del actual modelo regulatorio de las aguas

2.1 Elementos esenciales de la gestión o administración de las aguas

En tanto se encuentren disponibles en fuentes naturales, las aguas, de acuerdo al texto legal vigente, son bienes nacionales de uso público, calidad en que la autoridad administrativa competente, la Dirección General de Aguas (en adelante, indistintamente, DGA), detenta potestades a su respecto. La más importante de ellas es la constitución de derechos de aprovechamiento a favor de los particulares que lo soliciten y cumplan los requisitos expresamente reglados en el Código de Aguas (en lo sucesivo, indistintamente, CA).

Una vez constituidos o reconocidos[1], los derechos de aprovechamiento de aguas ingresan al patrimonio de sus titulares, rigiéndose por las normas del tráfico jurídico privado. En esta fase, en que se produce el ejercicio del derecho, el rol de la autoridad administrativa se reduce fuertemente, manteniendo facultades más bien de supervisión o supervigilancia sobre la actividad de los particulares, cuyo rol es preponderante en este ámbito. En esa línea, la ley encomienda la gestión de los derechos de aprovechamiento, y la administración y distribución de las aguas respectivas, a entidades de conformación privada, denominadas organizaciones de usuarios de aguas, que no forman parte de la administración del Estado, pero que, no obstante, ejercen atribuciones y funciones de carácter público.

A la cabeza de dichas entidades se encuentran las juntas de vigilancia, que son organizaciones de usuarios integradas por otras sub organizaciones (comunidades de aguas y asociaciones de canalistas), en las que a su vez, se integran todos los titulares de derechos de aprovechamiento, que, de cualquier forma, aprovechan aguas superficiales o subterráneas de una misma cuenca u hoya hidrográfica.

La trascendencia del rol que ocupan las juntas de vigilancia en la administración de las aguas se ve acentuada por las escasas atribuciones directivas u ordenadoras que respecto de ellas tiene la DGA, pues solo ante circunstancias bien delimitadas (situaciones de extraordinaria sequía en que no exista acuerdo entre los usuarios, o bien, de reiteración de faltas o abusos graves en la distribución de las aguas o en la gestión financiera de la organización), puede suspender transitoriamente sus atribuciones o intervenirlas.

2.2 Conflictividad en materia de aguas

Los conflictos forman parte casi natural del aprovechamiento del recurso hídrico, pues rara vez este existe en la cantidad y con la calidad que las múltiples demandas generadas a su alrededor imponen. Tales conflictos se han acentuado en los últimos años; y es que la falta de lluvias, la sequía, el agotamiento de ríos y acuíferos y los efectos del cambio climático han agravado el panorama.

Hasta ahora, y atendida la inexistencia de un contencioso administrativo en Chile, las controversias de este sector han sido resueltas por los tribunales ordinarios de justicia, siendo el juicio sumario el procedimiento de general aplicación. Dos notas distintivas podemos asociar a este escenario:

1 Cabe hacer presente que en nuestro medio existe, en cuanto a su origen, una doble tipología de derechos de aprovechamiento: aquellos "constituidos" por acto de autoridad y aquellos "reconocidos" por el legislador en base a ciertos supuestos, en su mayoría consuetudinarios o fácticos.

i. Una fuerte deferencia judicial hacia las decisiones de la autoridad administrativa. Los criterios de la Dirección General de Aguas son prácticamente inamovibles, pues, por provenir de la autoridad técnica en la materia, los tribunales no se sienten legitimados para alterarlos, pese a las pruebas que puedan acompañar los particulares.
ii. Un notorio desconocimiento de los jueces –tanto de tribunales inferiores como superiores– del Derecho de Aguas, situación cuya raíz puede encontrarse en la modesta o nula presencia que esta disciplina tiene en las facultades de ciencias jurídicas de nuestro país, lugar donde se forman los abogados y, por ende, los futuros magistrados. ¿Cómo se manifiesta dicho desconocimiento? Principalmente, a través de la deferencia previamente referida y con zigzagueantes pronunciamientos en torno a una misma temática; así, la uniformidad no es el estándar que prima en este punto.

Ahora bien, cabe precisar que, además de los tribunales ordinarios de justicia, las propias organizaciones de usuarios también se encuentran habilitadas para resolver conflictos entre sus miembros. Sin embargo, no siempre se recurre a esta instancia, y los particulares, al estimarse afectados por una determinada situación, normalmente la ponen en conocimiento de la DGA o de los juzgados de letras competentes (generando intervenciones y resultados no siempre apropiados). Ello ha impedido un mayor desarrollo de las facultades jurisdiccionales del directorio de las mencionadas organizaciones, disminuyendo también las posibilidades de su posicionamiento y fortalecimiento.

La gran cantidad de sentencias sobre aguas que se publican en los diversos medios de difusión jurisprudencial, constituye uno de los mejores indicadores y muestras del gran dinamismo y movimiento existente en este campo. Si tomáramos una especie de fotografía de esta realidad, podríamos también visualizar que los principales problemas se dan en los siguientes aspectos[2]: (i) la constitución de derechos de aprovechamiento, particularmente en lo referente a la determinación de la disponibilidad de aguas; y, (ii) la regularización y perfeccionamiento de derechos preexistentes al Código de Aguas de 1981, temática que, aunque concerniente a titularidades antiguas, sigue concentrando parte importante de la actividad judicial.

Por lo tanto, la conflictividad pareciera estar centrada en la fase de asignación original de los derechos (constitución, reconocimiento y formalización), espacio en que las potestades centrales corresponden a la DGA y a los tribunales. La faz de ejercicio del derecho, por su parte, no se muestra como un espacio controvertido. Sí se observan algunas problemáticas a propósito del cobro de patente por no uso y servidumbres, por ejemplo; pero, en general,

2 Ello es coincidente con lo determinado por el Banco Mundial en el Informe final del Diagnóstico de la gestión de los recursos hídricos, de 31 de marzo de 2011. Disponible en: www.dga.cl. Las conclusiones de este relevante informe han pasado prácticamente desapercibidas, en especial aquellas relativas al catastro de derechos de aguas y a la búsqueda de una instancia especializada de resolución de conflictos. Ver, asimismo, el informe particular preparado para este diagnóstico por Vergara (2010).

todo el proceso de distribución y entrega del agua a cada usuario por las juntas de vigilancia se ha dado pacíficamente[3].

3. Descripción general del actual modelo regulatorio de energía

3.1 Elementos esenciales de la gestión o administración de la energía

A partir de la década de los ochenta se comenzó a aplicar una nueva política en el sector eléctrico, con la finalidad de disminuir la preponderancia estatal y de otorgar una participación significativa a la iniciativa privada, donde el Estado, enmarcado en una función subsidiaria, mantendría un rol normativo y regulador.

Con ello se pretendía, además, dotar de mayor eficiencia al sector eléctrico y dejar al mercado como herramienta de asignación de los recursos[4]. Así, se crearon las condiciones necesarias para descentralizar las decisiones en el sector energético, permitiendo la participación de los agentes económicos, representados en los Centros de Despacho Económico de Carga (CDEC), en lugar de mantener el modelo imperante de decisiones centralizadas de un órgano de la administración del Estado.

De esta manera, se introdujo el autogobierno al modelo regulatorio vigente en el sector energético, entregándoles a los CDEC la función pública de coordinar la operación de las instalaciones eléctricas que funcionan interconectadas. Los CDEC están integrados por los propios agentes económicos del sector[5], a quienes se les encarga cumplir con los principales objetivos de interés público establecidos en la Ley General de Servicios Eléctricos (en adelante, LGSE): preservar la seguridad del servicio en el sistema eléctrico, garantizar la operación más económica para el conjunto de las instalaciones del sistema eléctrico, y asegurar el acceso abierto a los sistemas de transmisión troncal y de subtransmisión.

3.2 Conflictividad en materia de energía

Al alero de los cambios previamente reseñados, y también paulatinamente, comenzó a consolidarse una tendencia legislativa hacia la hiper especialización de la justicia eléctrica, reflejada en la creación de tribunales con compe-

3 En este contexto, algunas controversias se han suscitado entre la autoridad administrativa (DGA) y las juntas de vigilancia, donde se ha dado una especie de lucha de potestades ante determinadas situaciones que forman parte del proceso de distribución de aguas.

4 Esto fue aplicado plenamente en el caso de la generación y del transporte de la energía eléctrica; no obstante, en actividades como la distribución, en que no podía operar completamente el mercado, se idearon modelos matemáticos que permitieran simular condiciones de mercado en dicho segmento.

5 Los CDEC están integrados por todas aquellas empresas de generación, transmisión, subtransmisión, transmisión adicional y clientes libres conectados directamente a instalaciones de transmisión. Así, será obligación de todas las empresas que se encuentren bajo dicha hipótesis legal, conformar un CDEC, gestionando con autonomía la función encomendada: la operación interconectada.

tencias muy concretas. Conforme señala Vergara (2011), ello forma parte de la tendencia de crear los «tribunales administrativos especializadísimos»[6], los cuales están llamados a remediar las falencias de los tribunales ordinarios en materias de especial complejidad técnica y económica y que son, a su vez, estratégicas para el desarrollo del país: medio ambiente, contratación pública, tributos y aduanas, recursos naturales y energía, entre otras.

Así, desde el año 2004, las controversias más relevantes del sector eléctrico deben ser sometidas al dictamen del Panel de Expertos, creado por la Ley N° 19.940 de 2004, cuyo rol esencial es ejercer potestad jurisdiccional especializada, dirimiendo conflictos a través de dictámenes vinculantes para las partes, no recurribles ante otra instancia jurisdiccional[7]. Dicho órgano destaca por su independencia y autonomía, pues no forma parte de la administración del Estado; tiene una composición plural; sus decisiones son adoptadas considerando exclusivamente lo dispuesto en la LGSE, reglamentos y demás normas eléctricas, con independencia de la posición de las partes, entre otras características.

El Panel de Expertos ha pacificado una industria, y ha evitado actitudes procesales meramente especulativas (en que los abogados usan y abusan con las demoras judiciales). Ello demuestra que la especialidad y complejidad de las problemáticas que involucran estas áreas requieren conocimientos también especiales, de los cuales carecen jueces y abogados en general; de ahí la integración pluridisciplinaria de estos nuevos tribunales. Además, fue necesario establecer procedimientos especiales, ya que muchas veces los existentes no se ajustaban a las circunstancias particulares.

En un interesante trabajo sobre los elementos de diseño institucional que inciden en el buen desempeño del Panel de Expertos, Ávila (2013, p.53) señala que: "el Panel de Expertos ha tenido éxito en mejorar la solución de conflictos en el sector en varios aspectos: ha reducido notablemente el tiempo necesario para resolver estos; ha avanzado en la calidad técnica de las decisiones; ha permitido mantener los criterios de decisión en el tiempo; ha reducido la conflictividad del sector; ha implicado menores costos financieros; ha permitido separar la solución de conflictos de la regulación y solucionar estos de manera definitiva; y ha homologado las condiciones para los distintos agentes del sector. Debido a estos logros, se concluye que el Panel de Expertos es una experiencia exitosa, siendo reconocida como tal por profesionales, académicos y directivos de los órganos públicos, de las empresas y de las asociaciones gremiales vinculadas al sector".

6 También son manifestaciones de esta tendencia: a) la mantención del recurso de protección, sustituto incompleto de la justicia administrativa; y b) la creación de múltiples acciones especiales (bajo la denominación de «recursos»), ante las Cortes de Apelaciones.

7 Para una revisión más detallada de la naturaleza jurídica del Panel de Expertos, ver Vergara (2012).

Propuestas para un adecuado autogobierno de las aguas y la energía

1. Gestión de las aguas y energía: surgimiento del concepto de autogobierno

Según se aprecia en apartados previos, tanto en aguas como en energía existen entidades en que los usuarios o las empresas que prestan el servicio respectivo administran autónomamente sus espacios; así se encuentra reconocimiento legalmente. De un lado, los CDEC son organismos de autogestión consagrados en la LGSE, a los cuales se les atribuye una función pública: coordinar la operación de los sistemas eléctricos interconectados. Por otra parte, a las organizaciones de usuarios de aguas, y especialmente a las juntas de vigilancia, el CA expresamente ha encomendado el manejo y distribución del recurso.

En ese contexto surge la idea de "autogobierno", entendida como la facultad concedida o reconocida a una colectividad o territorio para administrarse por sí mismo. El autogobierno es, por tanto, propio y característico de ciertos bienes y recursos que, por expreso mandato legislativo, son gestionados comunitaria o colectivamente. Y ello se da claramente en los dos ejes del presente estudio:

- Una vez constituidos o reconocidos los derechos de aprovechamiento sobre las aguas, son administradas por un ente que no dispone de competencias nacionales, sino que solo a nivel local: las juntas de vigilancia, que distribuyen el agua a nivel de cada cuenca hidrográfica.
- El sector energético es coordinado por un ente que agrupa a las empresas del sistema interconectado del norte grande (CDEC SING) y central (CDEC SIC).

Con relación a dichas experiencias, hemos identificado la existencia de ciertos elementos que contribuyen o facilitan el autogobierno:

i. Consagración o reconocimiento legal del autogobierno, determinando claramente, en las leyes, las funciones asignadas a los entes encargados de ejercerlo, y distinguiéndolas del rol que compete a los órganos de la Administración del Estado. Ello se cumple cabalmente en aguas y energía, en cuyos textos normativos rectores se dispone, en lo pertinente, que:

"Si dos o más personas tienen derechos de aprovechamiento en las aguas de un mismo canal o embalse, o usan en común la misma obra de captación de aguas subterráneas, podrán reglamentar la comunidad que existe como consecuencia de este hecho, constituirse en asociación de canalistas o en cualquier tipo de sociedad, con el objeto de tomar las aguas del canal matriz, repartirlas entre los titulares de derechos, construir, explotar, conservar y mejorar las obras de captación, acueductos y otras que sean necesarias para su aprovechamiento. En el caso de cauces naturales podrán organizarse como junta de vigilancia." (Art.186 del Código de Aguas).

"Los concesionarios de cualquier naturaleza están obligados a llevar a cabo la interconexión de sus instalaciones cuando con informe de la Comisión se determine mediante decreto supremo del Ministerio de Energía.

La operación de las instalaciones eléctricas que operen interconectadas entre sí, deberá coordinarse con el fin de:

1. Preservar la seguridad del servicio en el sistema eléctrico;

2. Garantizar la operación más económica para el conjunto de las instalaciones del sistema eléctrico, y

3. Garantizar el acceso abierto a los sistemas de transmisión troncal y de subtransmisión, en conformidad a esta ley.

Esta coordinación deberá efectuarse a través de un CDEC, de acuerdo a las normas técnicas que determine la Comisión y la reglamentación pertinente.

Dispuesta la interconexión según lo establecido en el inciso 1° de este artículo y en caso de falta de acuerdo entre los concesionarios sobre la forma de realizar la interconexión y de efectuar el transporte o transferencia de la energía, la Comisión oirá a los concesionarios y entregará una recomendación al Ministerio de Energía quien resolverá al respecto.

La operación de aquellas centrales y sistemas de transmisión que no habiéndose establecido mediante concesión, operen en sincronismo con un sistema eléctrico, deberá ceñirse a las normas y reglamentos de coordinación de la operación que se mencionan en este artículo." (Art.137, Ley General de Servicios Eléctricos).

"Para los efectos de la aplicación de la presente ley se entiende por:

b) Centro de Despacho Económico de Carga: organismo encargado de determinar la operación del conjunto de instalaciones de un sistema de organismos técnicos necesarios para el cumplimiento de su función.

Existirán, al menos, una Dirección de Operación y una Dirección de Peajes. El Director y el personal de cada Dirección, deberán reunir condiciones de idoneidad e independencia que garanticen su adecuado desempeño. Estos organismos, eminentemente técnicos y ejecutivos, desarrollarán su función conforme a la ley y su reglamento.

El CDEC estará compuesto por las empresas propietarias de las instalaciones que señala el inciso primero de esta letra, en la forma que determine el reglamento. Los Directores de cada Dirección serán nombrados y podrán ser removidos antes del término de su período, por los dos tercios del Directorio y durarán en su cargo cuatro años, pudiendo ser reelegidos por dos tercios, solo por un período más. El financiamiento de cada CDEC será de cargo de sus integrantes, conforme lo determine el reglamento. El presupuesto anual de cada

CDEC será informado favorablemente por la Comisión, en forma previa a su ejecución." (Art.225, Ley General de Servicios Eléctricos).

ii. Capacidad de los entes de autogobierno para organizarse autónomamente y generar los recursos económicos necesarios para su sostenimiento.
iii. Resolución ágil y efectiva de conflictos, ya sea entre los integrantes de los órganos de autogobierno, o entre estos y la administración del Estado.
iv. Manejo y distribución conjunta de las aguas de una cuenca y de la energía del sistema eléctrico; esto es, sin seccionamientos (en el caso de aguas) e integradamente (en el caso de energía).

Aunque en distinta medida, estos tres últimos elementos tienen recepción efectiva en nuestro país en materia de aguas y energía. Sin embargo, algunas problemáticas a su respecto han impedido su mayor desarrollo, según veremos a continuación.

2. Autogobierno de las aguas: obstáculos en la labor de las juntas de vigilancia

Un recurso de propiedad común, como el agua, conlleva que un grupo de usuarios participa en su extracción, acordando explícita o implícitamente reglas conocidas (derechos y obligaciones) para la gestión (uso y captura) del mismo[8].

Cuando tal recurso no se gestiona con reglas claras y transparentes, suele llevar a una sobre-extracción, generando su agotamiento. Esto es lo que Hardin (1968) denominó "la Tragedia de los Comunes". En cambio, cuando existe un autogobierno adecuado, con reglas explícitas, creíbles y transparentes, el recurso de propiedad común se puede gestionar en forma sustentable. Esta es la base del modelo propuesto por Ostrom (2009). Esta autora desafió la concepción tradicional de que los recursos de propiedad común son mal manejados, señalando que los resultados de autogestión son, en general, mejores que los predichos por las teorías estándares. Observó que a través del autogobierno, las organizaciones de usuarios desarrollan sofisticados mecanismos de gestión, monitoreo y manejo de conflictos que promueven resultados positivos.

En Chile, las organizaciones de usuarios de aguas (OUAs) han existido desde la época colonial. Su importancia en el manejo hídrico del país es notoria, y han aumentado tanto en número como en rigurosidad. Así, actualmente se encuentran registradas en la DGA: 46 juntas de vigilancia, 204 asociaciones de canalistas y más de 3.200 comunidades de aguas.

Sin embargo, pese a que se ha incrementado la cantidad de OUAs, se perciben dificultades que impiden la consagración total del autogobierno que les es propio. Entre tales dificultades pueden mencionarse las siguientes:

8 Stevenson, 1991.

a. Limitaciones y trabas legales y administrativas en la determinación del contenido de los estatutos que regulan los aspectos estructurales y funcionales de la organización.
b. Escaso nivel de profesionalización dentro de los equipos técnicos de la organización y falta de recursos para mantener y mejorar sus redes y obras, lo cual reduce sus posibilidades de responder exitosamente a los requerimientos y exigencias que conlleva su actividad[9].
c. Fuerte presencia e intervención administrativa en algunas cuencas donde se han construido obras por parte del Fisco para beneficio particular, cuyo proceso de traspaso es objeto de constantes dilaciones y limitaciones en la práctica. Ello conlleva que la autoridad (Dirección de Obras Hidráulicas –DOH–, fundamentalmente), siga reteniendo la administración y propiedad de tales obras, en desmedro de las facultades que la ley reconoce a las organizaciones de usuarios, y especialmente a las juntas de vigilancia, en este punto.
d. Existencia de seccionamientos en algunas cuencas y administración autónoma de cada uno de ellos por juntas de vigilancia distintas, lo cual impide un manejo integrado de la fuente y muchas veces va aparejada a una distribución de las aguas carente de justicia y equidad.
e. Falta de efectiva integración de todos los usuarios en las juntas de vigilancia, siendo los titulares de derechos de aguas subterráneas y los de carácter no consuntivo (asociados, por regla general, a empresas hidroeléctricas) los ausentes más habituales. Ello impide, por cierto, un manejo integrado de la cuenca.
f. Carencia de información completa y correcta sobre los derechos de aprovechamiento administrados, lo cual se debe, en importante medida, a la numerosa presencia de derechos consuetudinarios y otras titularidades antiguas que no se han regularizado y/o perfeccionado.

3. Medidas para fortalecer y mejorar el autogobierno de las juntas de vigilancia

Para superar los problemas enunciados *supra* pueden proponerse las siguientes medidas concretas:

3.1 Vigorizar la potestad de autorregulación de las juntas de vigilancia (y de las OUAs en general)

Como se ha sostenido previamente, las OUAs son las que gobiernan en materia de ejercicio colectivo o comunitario las aguas. En ese sentido, la legislación les reconoce un importante grado de autonomía, que se manifiesta, en primer lugar, al momento de su conformación y la aprobación de sus reglas o estatutos. Sin embargo, dicha autonomía es, en realidad, bastante limitada, pues:

9 Sobre ello ver Instituto de Ingenieros, 2011.

i. la legislación norma detalladamente el contenido de los mencionados estatutos, dejando solo reducidos espacios a la autorregulación de sus usuarios, quienes solo en determinados aspectos –formales en la mayoría de los casos– pueden innovar o establecer algo distinto de aquello establecido en el CA; y,

ii. una vez conformada la organización, y aprobados sus estatutos por la vía judicial o convencional, comienza otro extenso y difícil desafío para ella: obtener el registro ante la DGA. Dicho registro, además, al amparo de una norma pretérita y que en nada se ajusta a las directrices y paradigmas actuales en la materia, se asocia a la obtención de personalidad jurídica por parte de las OUAs. De este modo, una organización no registrada ante la autoridad sería prácticamente inexistente. Lo anterior no sería tan grave si el examen que efectúa la DGA se limitara a determinar que los estatutos reúnan efectivamente todos los requisitos y menciones que establece la ley. Sin embargo, tal examen acostumbra a extenderse a otros ámbitos y aspectos, exigiendo muchas veces introducir modificaciones a lo ya aprobado por los usuarios o por los propios tribunales (en el supuesto de organización judicial).

En ambos supuestos, creemos, debe revisarse la legislación de aguas, pues las disposiciones relativas a OUAs provienen de textos decimonónicos, cuyo tenor, sentido y contexto son muy distintos a la ideología central del CA, en el cual hoy se encuentran inmersas. Concretamente, debieran impulsarse modificaciones tendientes a garantizar reales posibilidades de autorregulación de las organizaciones y limitar expresamente la actividad y efectos del registro de las mismas en el Catastro Público de Aguas de la DGA, cuidando, sobre todo en este último punto, guardar coherencia con los actuales parámetros en materia de autonomía y obtención de personalidad jurídica de los grupos intermedios de la sociedad.

3.2 Incorporar en el marco de la Ley 18.450 de fomento a la inversión privada en obras de riego y drenaje, un concurso específico para la profesionalización y fortalecimiento de las organizaciones de usuarios de aguas

Actualmente, la Comisión Nacional de Riego (CNR) destina grandes sumas de dinero a proyectos de capacitación y fortalecimiento de OUAs, así como de saneamiento de derechos de aguas. Estos fondos son adjudicados por consultoras privadas que a veces destinan recursos en forma poco eficiente, o bien, cumplen con los productos en forma poco satisfactoria. A la vez, estos programas suelen desarrollarse en zonas de emergencia hídrica, en donde las juntas de vigilancia respectivas no siempre se sienten conformes con los mismos.

En este sentido, se propone la re-itemización del presupuesto de los programas de la CNR enfocados en estas líneas, hacia la creación de un concurso anual en que las propias OUAs sean las que postulen y se encarguen de contratar a los consultores necesarios para el desarrollo del proyecto.

En estas líneas, los proyectos a concursar debiesen incluir materias tales como:

i. Profesionalizar equipos de trabajo de las OUAs, en que se incluiría la contratación de dos o más profesionales para llevar a cabo la gestión financiera, administrativa e hídrica de la OUA. El programa debiese ser llevado a cabo disminuyendo los aportes en forma gradual, de tal forma que, al finalizar el proyecto, la situación económica de la organización pueda sostener a las nuevas contrataciones.

ii. Profundizar las herramientas de gestión al interior de una OUA, lo cual estaría relacionado a la contratación de consultores externos especializados en gestión técnica y legal. En esta línea, se debiesen brindar recursos para disponer de mayores herramientas tecnológicas (uso de software y modelos especializados; control de sistemas tecnificados; lectura de telemetría; proyecciones hídricas, etc.), certeza en ciertos procedimientos relevantes (regularidad en la actualización de registros; gestión y control de compuertas, bocatomas y pozos; definición y cobro de cuotas y multas; notificación de decisiones, entre otros) y apoyo legal (revisión y reforma de estatutos y desarrollo de reglamentos internos, por ejemplo).

3.3 Eliminar intervención y presencia administrativa en algunas cuencas (principalmente de la DOH)

Según la ley, la administración debe efectuar el traspaso definitivo de las obras de embalse/regadío construidas con fondos fiscales para beneficio de particulares. Estas obras de embalse (en algunos casos construidas hace décadas, y en pleno uso por los beneficiarios, en su mayoría regantes/agricultores) están regidas por el DFL Nº1.123 de 1981, que establece normas sobre ejecución de obras de riego por el Estado, y por su reglamento (DS Nº285 de 1995). La lógica del sistema de construcción de obras de embalse por el Fisco es que sean los beneficiados quienes asuman la titularidad de las obras y derechos de aguas.

En cuanto a las obras, la regla general es que los regantes beneficiados paguen al Fisco dicha obra una vez construida; sin embargo, es posible el traspaso gratuito a los usuarios. En efecto, según la Ley, el Estado/Fisco/Administración construye y ejecuta estas obras de embalse no con el propósito de incorporarlas a su patrimonio, sino que con el objetivo de que los beneficiarios lleguen a ser sus dueños. Y ello es natural, pues ellos embalsarán las aguas provenientes de fuentes en que son usualmente antiguos titulares de los derechos de aprovechamiento de aguas consuetudinarios (derechos que son complementados con los nuevos derechos que se constituyen a favor del Fisco).

De ahí que en cuanto a los derechos de aguas que se ejercen a través de estas obras de embalse cabe distinguir, por una parte, los derechos tradicionales de los antiguos usuarios, y por otra, los nuevos derechos que se constituyen a propósito de la obra.

En esta materia, no debe olvidarse que no obstante la construcción de un embalse en un río, mantienen plena vigencia los antiguos derechos que ostentan los usuarios del río, los cuales no solo son reconocidos en la Ley (Art.7 DL Nº2.603), sino protegidos por la Constitución Política de la República (Art. 19 N° 24 inciso final). De ahí que los "derechos nuevos", que la autoridad constituye especialmente a propósito del embalsamiento de aguas, solo complementan los anteriores derechos de los usuarios/agricultores. Así:

i. los derechos antiguos, es decir, aquellos que ya ejercían los regantes con anterioridad a la construcción de las obras, permanentes o eventuales, no pueden ser afectados y quedan eximidos de todo gravamen que provenga de la construcción de las obras que se ejecuten.
ii. los derechos nuevos, es decir, aquellos que surgen con motivo de la construcción de las obras (que por una curiosidad del sistema se constituyen a favor del Fisco), deben ser transferidos con posterioridad a los beneficiarios de la obra.

Con relación a este traspaso cabe precisar que si bien existe una aislada disposición que da a entender que los usuarios podrían pagar por la transferencia de los derechos, ello puede ser considerado solo para aquellos casos en que los usuarios/regantes no tuviesen derecho alguno anterior, pues la lógica y racionalidad de la normativa vigente se rige por el principio general rector de la gratuidad en la obtención de los derechos de aprovechamiento de aguas, que por igualdad debe ser aplicado a todos los ciudadanos. Y ello es más patente en el caso en que los usuarios/regantes ostentan derechos consuetudinarios, pues en verdad son más valiosos que los "nuevos" derechos constituidos solo de manera transitoria a favor del Fisco.

Entonces, como los usuarios/regantes ya cuentan con derechos históricos o antiguos en la fuente en que se construye la obra de embalse/regadío, a su respecto la ejecución de dicha obra solo implica una mejoría o mayor seguridad en el ejercicio de sus ancestrales derechos, mediante una mayor capacidad de embalse y riego. En esas condiciones, cobrar a los usuarios/regantes por el traspaso de unos derechos de aguas que solo complementan sus derechos consuetudinarios, y que no significó inversión alguna para el Fisco (solo le bastó solicitar, tramitar y obtener esos derechos de aguas) carece absolutamente de todo fundamento y procedencia, y podría transformarse en una fuente de conflictividad y demora en el necesario traspaso de las obras de embalse a los particulares.

Por lo tanto, en este ámbito, más que reformas legales específicas a los textos normativos mencionados, lo que corresponde es revisar y modificar la práctica administrativa, bastante común en nuestro país, de conservar en manos fiscales la titularidad de grandes obras de embalsamiento y los derechos de aprovechamiento vinculados.

3.4 Revisar situación de seccionamientos de las cuencas

Como una directa manifestación del autogobierno, la regla general indica que una única junta de vigilancia debe tutelar y administrar toda una cuenca u hoya hidrográfica. Sin embargo, se plantea la posibilidad de seccionar un cauce natural para los efectos de la distribución de sus aguas.

El seccionamiento de los ríos es un hecho natural que se produce en algunos cauces, dada su especial configuración hidrográfica. Así, sucede que a medida que las aguas de un río van siendo utilizadas, tales usos lo agotan en ciertos tramos de su recorrido, quedando su álveo al descubierto, para luego, por medio de filtraciones o afluencias de otras aguas, reaparecer nuevamente.

El elemento que habilita a exceptuarse de la premisa de que debe existir una sola junta de vigilancia en cada corriente o cauce natural, es uno solo: debe haber una distribución totalmente autónoma, separada e independiente en cada uno de los sectores que pudieren componer un cauce. Y ello debe interpretarse restrictivamente, pues estamos frente a una hipótesis excepcional.

Si tal elemento no concurre, obligadamente debe retornarse a la regla general y promoverse la administración y distribución a río completo por una sola organización de usuarios.

En nuestro país, hay algunas fuentes cuya situación debiera revisarse, pues presentan secciones administradas por organizaciones independientes y distintas, pese a que, en la práctica, la distribución de una surte inevitablemente efectos en las restantes. Ante tales circunstancias, no sería prudente y legítimo conservar los seccionamientos, los cuales, contrariamente, deberían suprimirse en todos aquellos casos en que el manejo o reparto separado de las aguas de una cuenca produzca injusticias y desequilibrios.

3.5 Materializar y hacer efectiva la incorporación a las juntas de vigilancia de derechos de aguas subterráneas y aquellos de carácter no consuntivo

Bastante se ha debatido en torno a la incorporación a las juntas de vigilancia de los titulares de derechos de aprovechamiento de uso no consuntivo y de aquellos de aguas subterráneas. Al parecer, ni las juntas ni dichos titulares han tenido interés en que los segundos se integren a estas organizaciones, pues hay una serie de ajustes que realizar y, además, derechos y obligaciones recíprocas que ello implica.

Sin embargo, la incorporación de los derechos de aprovechamiento de aguas a las juntas de vigilancia respectivas no depende de la voluntad de sus titulares, sino que está regulada específicamente en la ley. En efecto, el Art.272 inciso 1º del CA, establece la obligación legal de que: "Si por el otorgamiento de derechos, construcción de nuevas obras de riego o de regulación de la cuenca se constituye un nuevo derecho de agua, el que lo goce quedará incorporado a la junta de vigilancia respectiva". Por su parte, el Art.263 del CA, precisa que

"Las personas naturales o jurídicas y las organizaciones de usuarios que en cualquier forma aprovechen aguas superficiales o subterráneas de una misma cuenca u hoya hidrográfica, podrán organizarse como juntas de vigilancia que se constituirá y regirá por las disposiciones de este párrafo."

Por lo tanto, de las disposiciones transcritas podemos concluir que:

i. La libertad de asociación encuentra una excepción en materia de juntas de vigilancia, pues todos los derechos de aprovechamiento de aguas de una cuenca u hoya hidrográfica quedan incorporados a dicha instancia organizativa de manera automática, de pleno Derecho.
ii. En ese conjunto de titulares de derechos se incluyen también aquellos relativos a aguas subterráneas, cuya incorporación a la jurisdicción de las juntas de vigilancia se encuentra expresa y positivamente establecida desde la reforma introducida el año 2005 al CA.

Así, la falta de incorporación efectiva de estos derechos a las juntas de vigilancia, que afecta indudablemente la gestión y administración que ella ejecuta, pues, en estos términos, su labor no podrá ser integral, constituye una infracción normativa. Procede, entonces, que los titulares y las juntas alteren esa práctica y cumplan el imperativo existente en este campo.

Ahora bien, y admitiendo que no es una tarea fácil, pues conlleva la realización de una serie de adaptaciones sobre todo a nivel de la organización de usuarios, sería recomendable que algunos de los fondos concursables existentes en materia de aguas, especialmente aquellos destinados al perfeccionamiento de las juntas de vigilancia, consideraran un ítem dirigido a este rubro: hacer efectiva la incorporación de los derechos no consuntivos y de aguas subterráneas, para lo cual sería necesario, principalmente, revisar y actualizar el rol o registro de usuarios, y analizar y modificar los estatutos respectivos de modo de consignar, en cada uno de los puntos en que sea necesario, la forma de participación de estos tipos de derechos.

3.6 Concluir una tarea pendiente desde 1981: sanear o ajustar (regularizar-perfeccionar) los derechos de aprovechamiento de aguas

El CA impuso importantes reglas en orden a dotar de certeza y seguridad al régimen de uso y administración de las aguas. Una de dichas reglas fue exigir que todos los derechos de aprovechamiento deban constar en títulos formales, que incluyan todas sus características esenciales, y que se inscriban en los registros conservatorios y administrativos existentes al efecto.

El problema al respecto se suscita con los derechos preexistentes al CA, muchos de los cuales son de carácter consuetudinario, y, por lo tanto, carecen de toda formalidad. Para superar ello, el legislador incluyó algunas herramientas de ajuste, que tiene por objeto adaptar los derechos antiguos a las nuevas exigencias. La regularización y el perfeccionamiento son las más relevantes de dichas herramientas, las cuales, no obstante haber transcurri-

do más de 30 años desde la entrada en vigencia de las disposiciones que las regularon, no han tenido el grado de aplicación práctica que a estos efectos correspondía. Y ello se ha producido básicamente por dos factores: (i) el carácter facultativo que se confirió a la regularización y al perfeccionamiento; y (ii) la falta de un plazo de cierre o de término de la posibilidad de regularizar derechos, contenida en disposiciones transitorias del CA (principalmente, en su artículo 2 transitorio).

Esta situación ciertamente afecta o atenta contra el autogobierno, pues si los miembros de una organización no cuentan con títulos certeros respecto a sus derechos, la organización no logra contar con un conocimiento e información cabal de lo que sucede en su territorio jurisdiccional.

Por lo tanto, es importante que se adopten medidas concretas en orden a obtener que la regularización y el perfeccionamiento se realicen efectiva y adecuadamente. Para ello, se vislumbra como necesaria una reforma al CA en el sentido de disponer un plazo de término a los procedimientos regularizadores contenidos en sus disposiciones transitorias, y disponer también un plazo fatal para que todos los titulares de derechos perfeccionen sus títulos conforme a las exigencias del actual régimen. En todos estos procesos, es esencial que el parámetro rector sea el uso efectivo del agua (elemento que definirá el volumen y todas las características definitorias de los derechos de aprovechamiento), cuestión que deberá, por tanto, incorporarse en los procesos judiciales y administrativos de tramitación de los mismos.

4. Autogobierno de la energía: desafíos de los CDEC

En la actualidad se evidencia un interesante debate jurídico en torno a algunos elementos que dicen relación con el autogobierno en la coordinación de la energía, reconocido a los CDEC en la LGSE, originado a consecuencia de las potestades que se habrían otorgado a la Comisión Nacional de Energía (CNE) en normas *infra* legales, así como a través de decisiones de la citada entidad, mediante las cuales ha intentado intervenir potestativamente en la organización interna y los procedimientos que de acuerdo a la LGSE elaboran y aprueban autónomamente los CDEC.

Este debate tiene como marco de análisis la autonomía de los CDEC frente a los reglamentos que dicta el Presidente de la República en ejercicio de su función reglamentaria, en especial, el Reglamento de los CDEC que dictó el Presidente de la República en el año 2007 (en adelante, indistintamente, DS N° 291/2007); debido a que su contenido está directamente relacionado con el ejercicio de la función de coordinación del sistema que le ha sido encomendada[10]. Dicha controversia está siendo llevada ante la Contraloría General

10 En 2007 se dictó el vigente reglamento de los CDEC (Decreto N° 291, publicado el 04-08-2008), cuya vocación expansiva afecta la autonomía de los CDEC.

de la República, encontrándose aún pendiente el pronunciamiento de dicha entidad sobre el particular.

La piedra angular de dicho debate se encuentra en el Art.137 de la LGSE, norma que establece, respecto de la operación interconectada, que "esta coordinación deberá efectuarse a través de un CDEC, de acuerdo con las normas técnicas que determine la Comisión y la reglamentación pertinente". Sin embargo, a nivel *infra* legal, a través del Reglamento de los CDEC, se confiere a la CNE un conjunto de facultades sobre las decisiones de los CDEC, en especial, la emisión de informe técnico favorable y previo respecto de los procedimientos que aprueben sus órganos.

4.1 La coordinación del despacho eléctrico como autogobierno y actividad autónoma

Sin embargo, es preciso resaltar que la función de coordinación de la operación de las instalaciones interconectadas, ha sido entregada expresa y únicamente a los CDEC, conforme los arts. 137, 138 y 225 letra b) de la LGSE. En efecto, la LGSE, junto con señalar que la operación de las instalaciones interconectadas "deberá coordinarse" (Art.137 inc.2°), señala enfáticamente, a continuación, que: "Esta coordinación deberá efectuarse a través de un CDEC, de acuerdo a las normas técnicas que determine la Comisión y la reglamentación pertinente" (Art. 137 inc.3°, LGSE).

Aparece claro que la LGSE ha decidido entregar la función de coordinación de la operación de los sistemas eléctricos a los CDEC; función que, como es de la esencia de toda potestad, es autónoma y no puede ni debe ser invadida por ninguna otra autoridad o persona. En ningún caso, ni una norma técnica, o la reglamentación podrían darle potestad a la CNE para inmiscuirse en tal coordinación, a tal punto de sustituir la voluntad de un CDEC, quebrantando el encargo legal de que sean los CDEC los que coordinen la operación de los sistemas eléctricos.

Esta autonomía también se manifiesta en los siguientes aspectos:

i. La LGSE otorga a los CDEC una capacidad de auto-organización y autofinanciamiento (Art.225 letra b) LGSE).
ii. Los miembros del CDEC están obligados a cumplir con las disposiciones que aprueben los órganos directivos del CDEC (Art.138 inc.1°, LGSE), las cuales resultan por tanto imperativas. Este mandato es un llamado implícito de la Ley, de que la función de coordinación le corresponde a los CDEC, y de que los propietarios están sujetos en tal materia solo a este organismo y en ningún caso a otro organismo (como sería el caso de la CNE).
iii. La LGSE establece responsabilidad de los miembros del CDEC, separadamente, por el incumplimiento de las obligaciones emanadas de la ley (Art.138 inc.2°, LGSE). De donde se deriva, además, que ante cualquier incumplimiento, dada la existencia de una ley especial, que crea un órgano fiscalizador, es a la Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC)

a quien corresponde sancionar a tales integrantes en caso de incumplimiento; no otorgándole la ley a la CNE potestad alguna al respecto.

Por lo tanto, en medio de esta función de coordinación y autonomía funcional es donde cabe analizar y comprender la elaboración de los procedimientos, como de cualquier acuerdo o determinación interna de un CDEC, ya sea en el seno de su directorio o de una de las direcciones de los CDEC; así como la distinción de las competencias que han sido encargadas a dicho organismo, frente a otros órganos de la administración del Estado.

4.2 Posibilidad de intervención de la CNE fundada en una norma reglamentaria, no legal

La CNE no puede intervenir potestativamente en los procedimientos que se elaboran y aprueban autónomamente al interior de los CDEC.

Respecto de estos procedimientos, la LGSE no se refiere a ellos directamente, sino implícitamente en los arts. 138 y 225 letra b), en cuanto le da atribuciones de coordinación al propio CDEC y define ciertas funciones.

En donde si hay una referencia directa respecto de estos procedimientos es en una fuente de rango inferior a la LGSE: el reglamento de los CDEC que dictó el Presidente de la República en 2007; por lo tanto, no hay una fuente legal directa.

Es así como el Art. 10 del DS N° 291/2007 establece que las direcciones de cada CDEC deberán establecer metodologías y mecanismos de trabajo a través de procedimientos, cuya denominación dependerá de la dirección que los realice. Según la misma norma dichos procedimientos deberán ajustarse a las disposiciones de la LGSE, del propio DS N° 291/2007 y demás normativa eléctrica vigente.

Cabe señalar que, en caso no haya acuerdo sobre el contenido de los procedimientos al interior del CDEC, y estos no se aprueben, los integrantes del mismo que no estén de acuerdo pueden presentar sus discrepancias ante el Panel de Expertos; es decir, este último solo participará eventualmente en caso de que se presente alguna discrepancia en relación a dichos procedimientos; en cuyo caso la decisión del Panel de Expertos será infalible, debiendo ser respetada por todos, incluida la CNE.

En esta línea, el inciso segundo del Art. 10 antes mencionado, establece que los procedimientos señalados y sus modificaciones, una vez acordados por el CDEC respectivo o una vez que el Panel de Expertos hubiese emitido su dictamen, deberán comunicarse a la Comisión dentro de 3 días, "para que esta lo informe favorablemente en forma previa a su aplicación".

Nótese desde ya que sin cobertura legal previa alguna, el Reglamento se permite afectar la autonomía de los CDEC, creando y estableciendo una po-

testad de revisión (informe favorable) para la CNE, lo que es desde luego un quebranto a los arts. 7 inc.1º de la CPR y 2 y 3 de la Ley 18.575, de 1986, en cuanto solo puede la ley, directamente, crear atribuciones para un órgano de la administración; a contrario *sensu*, el reglamento no está autorizado para crear potestades administrativas, como es el caso del Art.10 del reglamento de los CDEC.

En tal sentido, una normativa como la contenida en el reglamento, puede ser calificada de ilegal; y en todo caso, debería interpretarse la facultad en ella señalada como un control del cumplimiento del marco eléctrico vigente por parte de la CNE, pero no una sustitución o limitación de las competencias conferidas por ley a los CDEC.

4.3 Alcance del "informe favorable" que en virtud de una simple norma reglamentaria debe emitir la CNE respecto de los procedimientos de los CDEC, pues no puede afectar su autonomía

La potestad de la CNE de informar favorablemente en forma previa a la aplicación de los procedimientos, emana de la potestad reglamentaria, y no de la ley.

Ello resulta cuestionable, pues las potestades regulatorias deben emanar del legislador, siendo ese el ámbito razonable de la actividad regulatoria de la administración. Asimismo, esta actividad regulatoria debe sujetarse al principio de legalidad (CPR arts. 6º y 7º y Ley Nº 18.575). Por tanto, creemos que es al menos cuestionable la legitimidad de que a través de un reglamento se le hubiera otorgado a la CNE la potestad de definir los procedimientos CDEC.

La actividad regulatoria no puede exceder la legislación. Así, la CNE actuará como un órgano de ordenación y registro verificando que las ritualidades procedimentales no contravengan las disposiciones de la normativa eléctrica vigente, observando que los procedimientos permitan un servicio suficiente, seguro y de calidad, compatible con la operación más económica, conforme lo dispuesto en el Art. 6° DL N° 2.224/1978 (DL que crea la CNE). En su caso, podría presentar denuncias por incumplimiento, pero la CNE no tiene potestades ni de control ni de supervigilancia, ni menos sancionatorias, respecto de los CDEC ni de las Direcciones del CDEC. Ni tampoco tiene potestades para ordenar nuevos procedimientos, ni para alterar los aprobados autónomamente por las direcciones de los CDEC. La ley no le ha dado tal atribución a la CNE.

Por tanto, la posibilidad de la CNE de informar desfavorablemente un procedimiento es limitadísima, y en un caso hipotético podría ser fundada en la medida que el procedimiento no cumpla copulativamente con la normativa eléctrica vigente, o, en su caso, que no cumpla con lo resuelto por el Panel de Expertos.

5. Soluciones para vigorizar el funcionamiento y autogobierno de los CDEC

La afección a la autonomía de los CDEC puede terminar por afectar al modelo regulatorio completo, que está basado en una intervención administrativa subsidiaria del Estado, que en materia de coordinación ha sido casi reducida a cero, dadas las características eminentemente técnicas de dicha función. Es por ello que, al dictar el Presidente tales reglamentos no debe afectar la autonomía que la LGSE asegura a cada CDEC para el ejercicio de sus funciones, más aún cuando en un solo caso, de manera excepcionalísima, se le atribuye a la CNE la posibilidad acotada de dictar normas técnicas respecto de la coordinación.

Sobre la problemática antes descrita, pueden señalarse como posibles soluciones, las siguientes:

a. Modificar el reglamento de los CDEC aprobado por DS N° 291/2007

Como una primera medida, cuya ejecución podría materializarse en el corto plazo, se propone trabajar con las entidades de la administración del Estado que ejercen competencias en materia de energía, en específico, la CNE, de tal manera de precisar su ámbito de competencias, y lograr así la modificación del reglamento de los CDEC.

Dicha modificación debe realizarse en el sentido de entender: (i) que el informe previo a que se hace referencia en el Art. 10 del DS N° 291/2007, no tiene por finalidad sustituir el contenido de los procedimientos acordados autónomamente al interior del CDEC y menos aún, lo dictaminado por el Panel de Expertos sobre el particular; sino que dichos procedimientos cumplan con la normativa eléctrica vigente, y permitan un servicio suficiente, seguro y de calidad, compatible con la operación más económica del sistema, para efectos de proceder a su aplicación por la respectiva dirección; y, (ii) que tal informe previo no puede disponer en contrario a lo resuelto por el Panel de Expertos; por el contrario, deberá verificar el cumplimiento de las medidas u observaciones que haya dispuesto el órgano jurisdiccional.

b. Modificar la LGSE, a fin de incluir disposiciones destinadas al fortalecimiento de la autonomía de los CDEC

En específico, se recomienda modificar el Art. 225 letra b) LGSE, con la finalidad de:

i. Reconocer expresamente la autonomía de los CDEC en la LGSE.

ii. Reconocer la facultad de los órganos de dirección, operación y administración del CDEC, de aprobar los procedimientos que sean necesarios para la operación coordinada de las instalaciones interconectadas; precisando, en todo caso, que estos deberán cumplir el marco normativo vigente en el sector eléctrico. Por tanto, estos organismos, eminentemente técnicos y ejecutivos, desarrollarán su función no solo conforme a la ley y su reglamento,

sino también a lo establecido en dichos procedimientos. Esta facultad organizativa de los CDEC hoy se encuentra recogida solo a nivel reglamentario, lo cual, como se ha visto, se ha traducido en una mayor intervención de la administración del Estado en las funciones atribuidas al CDEC.

iii. Delimitar con mayor precisión las competencias del CDEC frente a los órganos de la administración central, como la CNE. Debiera excluirse la posibilidad de que la CNE emita informes previos favorables sobre procedimientos de los CDEC que tengan por objeto cumplir con la función que la LGSE les ha atribuido (la coordinación de la operación del sistema eléctrico interconectado); o al menos restringir el ámbito de dichos informes a la verificación del cumplimiento del marco normativo vigente en el sector eléctrico.

Propuestas para una resolución especializada en conflictos sobre aguas y energía

1. Principales hitos y resultados de un proceso paulatino

El modelo de solución de controversias de aguas y energía ha experimentado una evolución pausada, bastante similar en algunos puntos. Dicha evolución podemos considerarla dividida en las siguientes etapas:

CUADRO 1. **Evolución de los mecanismos de solución de controversias en energía**

Resolución de conflictos energéticos	
Primera etapa: tribunales ordinarios	Con competencias generales en el sector eléctrico, destacándose la tramitación de controversias en las siguientes materias: i) conflictos sobre concesiones eléctricas; ii) servidumbres y ocupación del suelo público y privado; iii) ejercicio de la potestad sancionadora en energía, entre otros. Se mantienen vigentes hasta hoy, con exclusión de aquellas materias que han sido entregadas al Panel de Expertos.
Segunda etapa: Comité de Expertos y apelación al Ministro de Economía, Fomento y Turismo	Los conflictos entre los integrantes del CDEC, o entre ellos y el Estado, eran resueltos a través de un procedimiento de dos fases: primero, un Comité de Expertos, de naturaleza técnica, formado por dos ingenieros y un abogado, otorgaba una recomendación inicial de solución, y en caso que esta no fuera aceptada unánimemente por el directorio del CDEC, la controversia era resuelta, en segundo término, a través de una resolución administrativa emitida por el Ministro de Economía, Fomento y Turismo, previo informe de la CNE. Este procedimiento fue criticado, entre otros, por la escasa participación del órgano técnico (Comité de Expertos), cuyas recomendaciones no eran vinculantes. Ello generaba una frecuente intervención del Ministro en la solución de las controversias, primando criterios políticos sobre aquellos de carácter técnico[11]. Ya no se encuentra vigente.
Tercera etapa: Panel de Expertos y jurisdicción especializada	Creado por la Ley N° 19.940 de 2004, el rol esencial del Panel de Expertos es ejercer la potestad jurisdiccional especializada en el sector, dirimiendo conflictos a través de dictámenes vinculantes para las partes, no recurribles ante otra instancia jurisdiccional[12]. Reemplazó a los tribunales ordinarios en ciertos asuntos (especialmente lo relativo a coordinación y tarifas). Actualmente se encuentra vigente.

Fuente: elaboración propia.

11 Sepúlveda, 2001 y Evans, 2002.

12 Vergara, 2012.

CUADRO 2. **Evolución de los mecanismos de solución de controversias sobre aguas**

Resolución de conflictos hídricos	
Primera etapa: tribunales ordinarios	Con competencias generales en el sector aguas, destacándose la tramitación de controversias en las siguientes materias: i) conflictos con la autoridad administrativa por constitución de derechos de aprovechamiento de aguas; ii) regularizaciones; iii) perfeccionamiento y catastro. Caracterizados por una alta deferencia con la autoridad administrativa, así como un bajo nivel de especialización técnica en el sector. Se mantienen vigentes hasta hoy.
Segunda etapa: jurisdicción al interior de las organizaciones de usuarios de aguas	Existe históricamente como un mecanismo de solución de ciertas controversias al interior de las organizaciones de usuarios (repartición de aguas y ejercicio de derechos de aguas), habiendo contribuido, en general, como un medio de solución ágil por recaer materias acotadas. Se mantiene vigente hasta hoy.
Tercera etapa: justicia arbitral	Mecanismo previsto en el Art. 185 bis del CA (introducido mediante la Ley N° 20.017 de 2005)[13]. De acuerdo con ello, los conflictos referidos al ejercicio de derechos de aprovechamiento de aguas, pueden ser resueltos por un árbitro con el carácter de arbitrador, el que podrá ser nombrado de común acuerdo y, en subsidio, por el juez de letras en lo civil respectivo, de la nómina que al efecto formarán las cortes de apelaciones. A pesar de encontrarse vigente dicho mecanismo, no ha tenido aplicación práctica.
Cuarta etapa: Propuesta de una jurisdicción especializada: Tribunales de Aguas	

Fuente: elaboración propia.

Conforme se puede apreciar, en ambos casos –aguas y energía– se evidencia como constante que la potestad genérica para resolver las controversias es atribuida a los tribunales ordinarios. Sin embargo, gradualmente, y por etapas, quizá en una lógica de ensayo y error, se van incorporando nuevos mecanismos a este escenario, que buscan agilizar y hacer más eficiente la justicia, así como reducir la conflictividad. De esta manera, se incorporan instancias arbitrales (como sucede en aguas), u otras de carácter consultivo no vinculante (en el supuesto de energía), las cuales persiguen reemplazar el rol de los tribunales ordinarios ante ciertas problemáticas, principalmente de naturaleza técnica; ellas, sin embargo, no han logrado tener éxito y cumplir con los objetivos antes indicados.

Es solo a través de la jurisdicción especializada, concretada a través de la creación de un organismo jurisdiccional técnico e independiente, que se ha

13 "Artículo 185 bis.- Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 177 y 244 de este Código, los conflictos que se produzcan en el ejercicio de derechos de aprovechamiento de aguas, podrán ser resueltos por un árbitro con el carácter de arbitrador, el que podrá ser nombrado de común acuerdo y en subsidio, por el juez de letras en lo civil respectivo a que se refiere el artículo 178, el que deberá recaer en una persona que figure en una nómina que al efecto formarán las Cortes de Apelaciones. El carácter de árbitro será incompatible con el de funcionario público".

podido apreciar una creciente pacificación de la industria (como ha ocurrido en energía); lo cual refuerza la necesidad de la especialización de la jurisdicción para lograr una solución de conflictos efectiva e idónea. Por ello, considerando esta evolución, y la consolidada tendencia legislativa hacia la creación de tribunales especializados con competencia administrativa, no queda sino plantear como siguiente etapa, para el sector de las aguas, la incorporación de Tribunales de Aguas.

Con la jurisdicción especializada en aguas, se busca contar con un organismo capacitado para conocer y resolver eficazmente aquellas controversias de naturaleza técnico-jurídica (constitución, regularización, perfeccionamiento de derechos, entre otros), sustituyendo el sistema de árbitros establecido en el CA, que, por lo demás, ha sido solo letra muerta y no llegó a funcionar. Las restantes controversias, particularmente aquellas de carácter civil, seguirían bajo el ámbito de los tribunales ordinarios.

2. Creación de Tribunales de Aguas

Con la finalidad de resolver algunos conflictos entre los usuarios del agua, entre estos y la autoridad administrativa, y aquellos generados al interior de la administración misma, se vislumbra como necesaria la creación de tribunales especializados. En la actualidad, estas materias muchas veces son resueltas por órganos administrativos, cuya vocación no es precisamente la composición de conflictos entre particulares. A la vez, las juntas de vigilancia y las organizaciones de usuarios ostentan competencias para resolver problemáticas relacionados con la distribución de aguas, lo que ha marcado cierta pacificación entre los usuarios, sin embargo es insuficiente. Y es que cuando tales decisiones son cuestionadas, ello debe ser conocido por los tribunales ordinarios de justicia, en donde no existen, como se ha sostenido antes, los conocimientos técnicos necesarios para resolver los más acuciantes conflictos de derecho y gestión de aguas, en especial los relativos a su disponibilidad, en que cabe convocar a técnicos hidrólogos e hidrogeólogos, entre otros.

Por medio del desarrollo de los Tribunales de Aguas, se generará una instancia jurídica que, al igual que en el Panel de Expertos del sector eléctrico, tenga capacidad de acortar los tiempos de resolución de las causas y entregar respuestas especializadas (producto de su composición multidisciplinaria, integrado por especialistas en materias técnicas y jurídicas).

El efecto esperado de los tribunales de aguas se percibe, en primer lugar, a nivel institucional, pues se liberará a aquellos organismos no especializados que, hasta ahora, han debido resolver en importante medida conflictos sobre aguas, no siendo ese su carácter. Junto con ello, se brindará mayor seguridad a los titulares de derechos de aguas, lo que a su vez, aumenta el valor de dichas titularidades, beneficiando por tanto, a todos los usuarios de aguas del país.

Los aspectos esenciales de los Tribunales de Aguas son los siguientes:

a. Composición colectiva e interdisciplinaria

Atendido que las problemáticas que afectan a las aguas son de naturaleza variada, compleja e involucran múltiples aristas, lo adecuado es que el órgano que los resuelva esté integrado por un grupo de especialistas en cada una de las ramas o disciplinas que mayor vinculación dicen con los recursos hídricos. Por ello, los Tribunales de Aguas debieran integrarse por abogados, hidrólogos, hidrogeólogos, ingenieros y economistas, por ejemplo.

b. Existencia de al menos 3 tribunales a nivel nacional

Siguiendo las demarcaciones geográficas y climatológicas, las cuales tienen una influencia notable en el diseño y aplicación práctica del Derecho de Aguas, se considera que lo apropiado no es que exista un solo Tribunal de Aguas en todo el país, sino que, tal como sucede en materia ambiental, que se implemente uno para la zona norte, otro para el área central y un tercero para la zona sur. De este modo, además, se podría lograr localizar o especializar, en la práctica, el Derecho de Aguas a las problemáticas puntuales de cada espacio territorial. En cuanto a las salas en donde se ejerzan las sesiones, podrían ubicarse en las mismas instalaciones de los Tribunales Ambientales, pero ambos deberán contar con funcionarios e infraestructura propia y autónoma.

c. Competencias especializadas

Como se ha precisado, la idea de crear Tribunales de Aguas no implica negar toda intervención o competencia de los tribunales ordinarios de justicia en asuntos de Derecho de Aguas. Se trata de especificar y especializar el modelo de resolución de aquellos conflictos que hasta ahora han sido resueltos deficientemente o, derechamente, no han logrado ser solucionados. En esa línea, estos Tribunales deben estar dotados de un cúmulo de competencias, conferidas por ley, en aquellas áreas complejas, técnicas y en que se requiere una preparación particular; así se justificará, asimismo, la hiper-especialización que se propugna para este campo, pues sus funciones y atribuciones deben ser también hiper-especializadas.

d. Financiamiento imparcial

Propugnando la imparcialidad de las resoluciones de los Tribunales de Aguas, el presupuesto requerido para la instalación de sus salas, contratación de los profesionales y funcionamiento en general debe provenir del Fisco. Dado que se propone, al menos en un inicio, el uso de las mismas instalaciones de los Tribunales Ambientales, el presupuesto total de esta iniciativa no sería mayor a lo utilizado por los Tribunales Ambientales, ni por el Panel de Expertos de Energía. Por lo mismo, se estima que estos fondos podrían ser considerados en el marco de la Ley de Presupuestos nacional.

3. Desafíos pendientes y propuestas del modelo de solución de controversias del Panel de Expertos

Como se ha visto, el modelo de solución de controversias implementado en el sector eléctrico, representado por una justicia especializada en manos del Panel de Expertos, destaca por: (i) el carácter autónomo, técnico y multidisciplinario de la entidad, conformada por profesionales de ingeniería, derecho y economía, de reconocida trayectoria; (ii) la ausencia de recursos judiciales y administrativos en contra de sus dictámenes, es decir, que los mismos son inimpugnables; y, (iii) el carácter vinculante de la resolución del Panel de Expertos, para las partes que han concurrido a solucionar su conflicto, esto quiere decir que el dictamen cobra fuerza obligatoria desde que es pronunciado, debiendo ser acatado por las partes en conflicto[14].

A pesar del éxito del modelo de solución de controversias implementado con el Panel de Expertos, se aprecian algunas situaciones que atentan contra la autonomía y jerarquía de dicho órgano jurisdiccional; y de otro lado, algunos conflictos de carácter eminentemente técnico cuya resolución requiere la participación del Panel de Expertos.

3.1 Los dictámenes del Panel de Expertos son vinculantes tanto para las partes, como para las entidades de la Administración del Estado

De no comprenderse de esa manera, se afecta el poder de decisión del Panel de Expertos, que es un órgano creado especialmente para resolver los conflictos del sector eléctrico.

Conforme se señaló precedentemente, en el caso de la elaboración de los procedimientos que contengan las metodologías y mecanismos de trabajo de los órganos del CDEC (Art. 10 DS 291/2007), si estos no se aprueben al interior de dicho organismo, los integrantes del mismo que no estén de acuerdo pueden presentar sus discrepancias ante el Panel de Expertos; es decir, el Panel de Expertos solo participará eventualmente en caso de que se presente alguna discrepancia en relación a estos procedimientos. La decisión del Panel de Expertos, en su calidad de organismo técnico y jurisdiccional, debe ser respetada por todos, incluida la CNE.

La autoridad (CNE) no puede desconocer los dictámenes del Panel de Expertos, que le son vinculantes.

14 Asimismo, Ávila (2013) destaca las siguientes particularidades del modelo que han contribuido con su eficacia: i) el carácter técnico y multidisciplinario de la entidad, conformada por profesionales de ingeniería, derecho y economía, de reconocida trayectoria; ii) la forma de solucionar los conflictos; iii) la ausencia de recursos judiciales y administrativos en contra de sus dictámenes, es decir, que los mismos son inimpugnables; iv) la existencia de un plazo breve, de 30 días, para resolver; v) regulación detallada de la duración de los integrantes en sus cargos, número de integrantes, y mecanismos de selección y remuneración, incluyendo las correspondientes inhabilidades e incompatibilidades; vi) independencia respecto de los órganos públicos y de las empresas; vii) regulación detallada de sus procedimientos y publicidad de dicho procedimiento; y, viii) especificidad de sus funciones y competencias.

Sobre el particular, según lo establece el inc. 3° Art. 211 de la LGSE, el dictamen que emita el Panel de Expertos: "será vinculante para todos los que participen en el procedimiento respectivo y no procederá ninguna clase de recurso, jurisdiccionales o administrativos, de naturaleza ordinaria o extraordinaria." Asimismo, la misma norma, en el inciso anterior, establece que ante cada discrepancia, se establecerá "un programa de trabajo que considerará una audiencia pública con las partes y los interesados de la que se dejará constancia escrita, entendiéndose siempre que la Comisión y la Superintendencia tienen la condición de interesados en la esfera de sus respectivas atribuciones".

Conforme se puede apreciar, del hecho que el Art. 211 de la LGSE, en su inc. 2° establezca que tanto la SEC como la CNE tienen siempre la condición de interesados, y que por ende, la ley exija que se notifique a estos órganos cada vez que exista una discrepancia, emplazándolos, y que consecuentemente, en seguida, en el inc. 3° de la misma norma, se establezca que es vinculante para todos quienes participen, aparece claro que el legislador ha querido que este efecto vinculante sea respecto de todas las partes interesadas, incluyéndose, por cierto, a la CNE y la SEC. De lo contrario, no le hubiera dado siempre la condición de interesados o hubiera establecido expresamente que un dictamen sería vinculante respecto de ellas solo en aquellos casos en que estos órganos se hicieran parte.

De ahí que no cabe sino entender que la CNE es un ente que participa y es parte interesada en todas las discrepancias relacionadas con su esfera de atribuciones. Y así es por lo demás cómo funciona el sistema en la práctica, pues el Panel de Expertos, en cada causa, no solo notifica formalmente a la CNE, sino que la considera parte interviniente en las audiencias públicas. Y si la CNE estima no comparecer en algunos casos (como ya ha ocurrido), se trataría únicamente de una estrategia procesal que no puede afectar al efecto vinculante que la ley determina para los dictámenes del Panel de Expertos. De otro modo, la CNE se pondría en una posición no solo superior al citado órgano jurisdiccional, sino incluso a la propia LGSE.

3.2 La necesidad de ampliar las materias de competencia del Panel de Expertos

Conforme se ha indicado, la evolución del modelo de solución de controversias en el sector eléctrico ha determinado que existan dos instancias jurisdiccionales con competencias claramente diferenciadas en materia eléctrica[15]:

i. Los tribunales ordinarios, como instancias tradicionales de ejercicio de jurisdicción, son competentes para resolver aquellas controversias que guardan relación con concesiones, servidumbres y ocupación de bienes nacionales de uso público y predios privados, y ejercicio de potestad fiscalizadora y

15 Sin perjuicio de las competencias que en materia ambiental se han atribuido a los Tribunales Ambientales, creados recientemente a través de Ley N° 20.600 del año 2012.

sancionadora en el sector, entre otras competencias relacionadas principalmente a materias civiles o comerciales.

ii. El Panel de Expertos, como instancia jurisdiccional especializada, cuyas competencias son limitadas, exclusivamente respecto de aquellas materias técnicas que han sido establecidas en el Art. 208 de la LGSE (tarifas, bases técnicas y administrativas definitivas para el estudio de transmisión troncal previo al nuevo periodo tarifario, fijación de los peajes de distribución y subtransmisión, fijación del valor nuevo de reemplazo VNR, acceso abierto, entre otras), así como en otras normas del sector; las discrepancias que las empresas eléctricas tengan entre sí con motivo de la aplicación técnica o económica de la normativa del sector eléctrico y que, de común acuerdo, sometan a su dictamen, y las demás que indique la ley; y los conflictos que se susciten en el interior de un CDEC, respecto de aquellas materias que se determinen reglamentariamente.

Conforme se puede apreciar, la competencia del Panel de Expertos está vinculada a materias prioritariamente técnicas-económicas del sector; por lo cual, es en dicho ámbito en que corresponderá evaluarse la necesidad de incorporar nuevas competencias.

Así, se han identificado otras materias que generan gran cantidad de conflictos en el sector eléctrico, y que por sus características altamente técnicas, podrían ser conocidas por el Panel de Expertos. Entre ellas, podemos destacar controversias en torno a las tarifas de distribución, y controversias en torno a las normas técnicas dictadas por la CNE.

En tal sentido, a efectos de fortalecer el rol que cumple el Panel de Expertos como pacificador del sector, se recomienda hacer una modificación de las competencias que se le han otorgado, establecidas en el Art. 208 de la LGSE, a fin de incorporar nuevas competencias, de similar naturaleza técnica y especializada.

Conclusiones

- En particular se perciben dificultades y obstáculos en dos aspectos esenciales del modelo regulatorio del agua y la energía: (i) en el autogobierno mismo, que a pesar de estar consagrado a nivel legal, su ejercicio se ve dificultado tanto por los usuarios (en las juntas de vigilancia) como por los prestadores del servicio eléctrico (en los centros de despacho económico de carga); y (ii) en la resolución especializada de las controversias que se dan en estos campos.
- Con relación al autogobierno, se identificaron ciertos elementos esenciales que requieren de mejoras de manera que contribuyen o facilitan el autogobierno: (i) consagración o reconocimiento legal del autogobierno; y (ii) fortalecimiento de la capacidad de los entes de autogobierno para organizarse autónomamente y generar los recursos económicos necesarios para su sostenimiento.

- En el caso específico de las aguas, cabe lograr un manejo y distribución conjunta de las aguas de una cuenca y de la energía del sistema eléctrico; esto es, sin seccionamientos (en el caso de aguas) e integradamente (en el caso de energía). Este objetivo se cumple en la coordinación eléctrica, en que existe un CDEC por cada sistema interconectado; ello no está sectorizado.
- Respecto a la resolución de conflictos: (i) en materias de aguas, se constataron aquellas materias en que suelen generarse conflictos y su deficiente modo de resolución; (ii) en el caso de energía funciona actualmente una exitosa instancia de resolución de conflictos: el Panel de Expertos. De ahí que nos preguntamos si, por sus características altamente técnicas, las materias de aguas podrían ser igualmente resueltas en forma más ágil y efectiva a través de una jurisdicción especializada.
- A partir del análisis de los problemas en autogestión y autogobierno así como en la resolución de conflictos, se desarrollaron las bases de una propuesta pública para: (i) fortalecer el mandato legal de autogobierno existente en ambos sectores, sin que ello implique replicar directamente las estructuras existentes de un ámbito a otro, sino buscando alternativas viables y adaptadas a las problemáticas específicas de cada sector; y (ii) fortalecer los mecanismos de solución de controversias en el ámbito de las aguas y energía, principalmente a través de la incorporación (en el caso de la aguas) o fortalecimiento (en el caso de la energía) de la jurisdicción especializada, dada la especialidad y complejidad de las problemáticas que involucran estas áreas.
- Se considera que, a través del desarrollo e implementación de dicha propuesta, se podrá colaborar con facilitar el autogobierno, tanto en materias de agua como de energía, tendiendo a una gestión eficiente y capaz de los recursos, por parte de sus mayores conocedores: los usuarios.
- Por último, considerando el actual contexto político, en donde se identifica que la institucionalidad, tanto en materia de aguas como de energía, es fuente de severas críticas; que los tomadores de decisiones perciben la necesidad y posibilidad de un cambio; y que los usuarios de tales recursos se encuentran empoderados para llevar a cabo el manejo de ellos, es posible establecer que nos encontramos frente a una ventana de oportunidad. Esto es, nos encontramos en el momento idóneo para llevar a cabo la implementación de la presente propuesta.

Referencias

Ávila, J., 2013. *Estudio de caso: El Panel de Expertos del sector eléctrico: lecciones para el diseño e implementación de políticas públicas en otras áreas reguladas.* Tesis para optar al grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas. Santiago.

Banco Mundial, 2011. *Diagnóstico de la gestión de los recursos hídricos.* Informe disponible en: www.dga.cl

Evans, E., 2002. Los Centros de Despacho Económico de Carga-CDEC y la solución de divergencias en el Reglamento de la Ley General de Servicios Eléctricos. En: *Revista de Derecho Administrativo Económico*, IV (2). Santiago: Programa de Derecho Administrativo Económico UC, 403-407.

Hardin, G., 1968. The tragedy of the commons. En: *Science*, New Series, 162 (3859). Estados Unidos, pp. 1243-1248.

Instituto de Ingenieros, 2011. *Temas prioritarios para una Política Nacional de Recursos Hídricos* (Comisión de Agua).

Ostrom, E., 2009. A general framework for analyzing sustainability of social-ecological systems. En: *Science* 325 (5939). Estados Unidos, 419-422.

Sepúlveda, E., 2001. El procedimiento de resolución de divergencias en el CDEC. En: *Revista de Derecho Administrativo Económico*, III (3). Santiago: Programa de Derecho Administrativo Económico UC, 793-798.

Stevenson, G., 1991. *Common property economics: a general theory and land use applications*. Estados Unidos: Cambridge University Press.

Vergara, A., 2010. *Diagnóstico de problemas en la gestión de recursos hídricos: aspectos institucionales para una futura propuesta de modificaciones legales, reglamentarias y/o de prácticas administrativas*. Informe preparado para el Banco Mundial, para el diagnóstico de la gestión de los recursos hídricos. Santiago, Chile.

Vergara, A., 2011. Esquema del contencioso administrativo: su tendencia hacia un modelo mixto y situación actual del recurso de protección. En: *Litigación Pública, colección Estudios de Derecho Público, Primer Seminario de Litigación Pública*, Universidad de los Andes. Santiago: AbeledoPerrot-Thomson Reuters, 37-63.

Vergara, A., 2012. Balance, naturaleza y recurribilidad de las decisiones del Panel de Expertos en materia eléctrica. En: *ADEner, Actas de Derecho de Energía* N° 1. Santiago: Abeledo Perrot – Legal Publishing, 385-400.

Referencias legales

Ley N° 18.575, Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. *Diario Oficial*, 13 de marzo de 1986.

Ley N° 19.940, regula sistemas de transporte de energía eléctrica, establece un nuevo régimen de tarifas para sistemas eléctricos medianos e introduce las adecuaciones que indica a la ley general de servicios eléctricos. *Diario Oficial*, 13 de marzo de 2004.

Ley N° 20.017, que modifica el Código de Aguas. *Diario Oficial*, 16 de junio de 2005.

Ley N° 20.600, crea los Tribunales Ambientales. *Diario Oficial*, 28 de junio de 2012.

Decreto con Fuerza de Ley N° 1.122, Código de Aguas de Chile. *Diario Oficial*, 29 de octubre de 1981.

Decreto con Fuerza de Ley N° 1.123, que establece normas sobre ejecución de obras de riego por el Estado. *Diario Oficial*, 21 de diciembre de 1981.

Decreto con Fuerza de Ley N° 4, fija texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto con Fuerza de Ley Nº 1, de Minería, de 1982, Ley General de Servicios Eléctricos. *Diario Oficial*, 05 de febrero de 2007.

Decreto Ley N° 2.603, modifica y complementa Acta Constitucional N° 3; y establece normas sobre derechos de aprovechamiento de aguas y facultades para el establecimiento del régimen general de las aguas. *Diario Oficial*, 23 de abril de 1979.

Decreto N° 291, aprueba reglamento que establece la estructura, funcionamiento y financiamiento de los centros de despacho económico de carga. *Diario Oficial*, 04 de agosto de 2008.

CAPÍTULO IX

Hacia un marco de políticas públicas para el cuarto sector en Chile

INVESTIGADORES

SEBASTIÁN GATICA
Escuela de Administración

PAULA MIRANDA
Escuela de Trabajo Social

MLADEN KOLJATIC
Escuela de Administración

AYUDANTES DE INVESTIGACIÓN

CAROLINA TRIVELLI
Socióloga UAH

BERNARDITA PANTOJA
Magíster©Economía UC

Resumen

La presente investigación se enmarca en la intención de sugerir un marco de políticas públicas para el cuarto sector, que posibilite la revisión de las estructuras de fomento, institucionalidad y marco regulatorio de los distintos modelos de empresas sociales que han ido naciendo en el país durante los últimos años, enfocándose particularmente en dos tipos de empresas sociales tradicionales (cooperativas y las organizaciones comunitarias funcionales), que han sido relativamente segregadas en comparación a la reciente aparición de otros tipos de empresas sociales. Para esto, se trabajó en la elaboración de una nueva perspectiva, en base a la revisión de experiencias internacionales y la comprensión de la realidad específica de estas organizaciones en Chile, en los siguientes niveles: definiciones, caracterización del sector, estado actual en cuanto a marco regulatorio, institucionalidad e instrumentos de fomento, y principales brechas y dificultades identificadas. El argumento central que sirvió de guía para el estudio radica en la necesidad de visibilizar estos dos tipos de organizaciones en el nuevo contexto de proliferación de diversos modelos empresariales y organizacionales en el cuarto sector, ya que estas organizaciones se caracterizan por su gran impacto en el territorio y generación de valor social, promoviendo la asociatividad, participación ciudadana, democracia y equidad económica.

Antecedentes

1. Nuevas empresas y cuarto sector

La evolución de las demandas sociales, relacionadas con una nueva economía más sensible ante aspectos de sostenibilidad medioambiental y de integración de objetivos de carácter social, ha contribuido a que la experimentación en estas líneas se transforme en una necesidad emergente que no encuentra total sentido en los sectores tradicionales de la economía. En las últimas décadas, los límites entre los tres sectores tradicionales –público, privado y social– son cada vez más difusos. Más aun, cuando día a día surgen diversas organizaciones socioeconómicas que tienden a combinar y a perseguir objetivos que mezclan los ámbitos sociales y medioambientales con aquellos netamente económicos (Edwards, 2008). Existen distintas expresiones y términos que tienden a ser asociados a estas tendencias, entre otros: responsabilidad social corporativa, negocios inclusivos, emprendimiento y empresas sociales; y en el último tiempo, valor compartido, inversión de impacto e innovación social (Porter & Kramer, 2011; Dees, 1998; Phills *et al.* 2008). Estos términos contribuyen a denominar e impulsar nuevas dinámicas transformadoras en los sectores tradicionales, apoyando el surgimiento de nuevos modelos híbridos, y propiciando la formación de un emergente cuarto sector (Sabeti, 2009).

Así, desde el punto de vista conceptual, la fundamentación del cuarto sector descansa en la identificación de un conjunto de dinámicas o tránsitos protagonizados por organizaciones que, partiendo de su encuadre en alguno de los tres sectores clásicos de la economía, evolucionan hacia un lugar fronterizo que hibridiza las lógicas de intervención de modelos organizativos, de modelos de negocio o de estilos de gestión, propios de cada sector (Zurbano *et al.* 2012). En esta línea, con fines instrumentales propios de este trabajo, podríamos decir que estas organizaciones comparten con el sector privado su participación de forma regular en los mercados; con el sector público, su naturaleza asociada a la generación de valor público y, por último, con el sector social, su orientación a la misión (Gatica, 2012).

Dentro de estas organizaciones y dinámicas, es posible identificar dos sectores tradicionales que están convergiendo y un nuevo sector que poco a poco comienza a emerger (Gatica, 2012):

- Dinámica de convergencia por parte de organizaciones con interés privado, entendidas como empresas privadas de capital.
- Dinámica de convergencia por parte de organizaciones con interés público, particularmente organizaciones sin fines lucrativos tradicionales (OSFL).
- Dinámica de emergencia o surgimiento de organizaciones híbridas que nacen bajo esta nueva mirada.

Así, justamente frente a este fenómeno de convergencia entre los tres sectores tradicionales de la economía y la emergencia de organizaciones híbridas,

es posible encontrar en la experiencia internacional una serie de iniciativas desde el sector público que han intentado comprender, facilitar y ofrecer un marco para el desarrollo y fortalecimiento de los distintos sectores, organizaciones y modelos empresariales involucrados. Entre ellas, el caso del marco de las cooperativas sociales en Italia (1991), la experiencia en el Reino Unido con las empresas de interés comunitario (2002) y la interesante Ley Marco de Economía Social en España, promulgada durante el año 2012. Estas son iniciativas de las cuales buscaremos aprender para la formulación de una propuesta de marco conceptual e institucional para el cuarto sector en Chile.

En nuestro país, la realidad de las distintas organizaciones socioeconómicas identificadas dentro del mencionado cuarto sector pareciera ser dispar. Mientras, respecto de las organizaciones de interés privado es posible dar cuenta de una activa agenda pro emprendimiento e innovación por parte del sector público, la cual ha llegado incluso a involucrar una serie de discusiones e instrumentos en torno a empresas orientadas hacia la sustentabilidad corporativa en las dimensiones económica, social y medioambiental, agrupada en el concepto de triple resultado (Elkington, 1997); respecto de otras, provenientes de sectores de organizaciones socioeconómicas de naturaleza híbrida, no se correría con la misma suerte. De esta manera, en una mirada holística sobre el fenómeno y el rol que pudiesen estar jugando las instituciones públicas, un primer diagnóstico da cuenta de la inexistencia de una estructura articulada de fomento y políticas adecuadas que permita acoger y favorecer de manera equitativa el desarrollo y visibilidad de estos distintos sectores y modelos empresariales. A esta situación se suma la necesidad de hacer modificaciones al marco legal y a la institucionalidad que estaría regulando las distintas organizaciones socioeconómicas interesadas en transitar hacia el lugar de convergencia asociado al cuarto sector (Gatica *et al.* 2012). De hecho, recogiendo este diagnóstico, el Ministerio de Economía implementó durante el año 2012 una primera mesa técnica en Chile relativa a estas temáticas, convocando a múltiples actores relevantes del ecosistema[1]. La mesa fue bautizada como "Mesa de Trabajo Empresas del cuarto sector".

En este contexto, se identificó la necesidad de visibilizar dos tipos de organizaciones, cuyo potencial aporte socioeconómico podría ser relevante en la medida que se comprendan y fomenten bajo esta nueva perspectiva. En primer lugar, las cooperativas de trabajo que se caracterizan por ser una organización que proviene del lado del híbrido económico que incorpora lo social. En segundo lugar, las organizaciones comunitarias funcionales que se caracterizan por venir del lado del híbrido social que incorpora lo económico. Así, el objetivo del presente trabajo es sugerir un marco de política pública

1 Entre otros actores, contó con la presencia de representantes del Ministerio de Economía, Ministerio de Desarrollo Social, FOSIS, CORFO, PNUD, Empresas B, AccionRSE, PROhumana, Claro y Cía.

que permita proyectar la incorporación y fomento de las cooperativas de trabajo y organizaciones comunitarias funcionales de desarrollo socioeconómico como potenciales organizaciones del cuarto sector.

Para esto, el documento comienza con un breve análisis de los patrones de cambio en las organizaciones socioeconómicas en Chile, entregando un contexto a nivel nacional desde donde surge la discusión que nos convoca. Luego se presentan los dos tipos de organizaciones estudiadas, indicándose a su vez los criterios y alcances metodológicos que guiaron el trabajo de investigación. En un siguiente apartado, de análisis y propuestas, se comparte una revisión de la experiencia internacional (Italia, España y Reino Unido) y sus respectivas lecciones para Chile; para luego dar paso a un análisis respecto del marco regulatorio, institucionalidad e instrumentos de fomento en torno a las cooperativas de trabajo y las organizaciones comunitarias funcionales, así como en las definiciones y características del sector. Se cierra esta sección con una reflexión donde se sugiere, desde los hallazgos de la investigación, la importancia del reconocimiento de la naturaleza híbrida de estas organizaciones y una serie de recomendaciones de corto y mediano plazo. Finalmente, en el último apartado, se desarrollan unas conclusiones del trabajo y los hallazgos encontrados.

1.1 Análisis de las dinámicas de cambio en organizaciones socioeconómicas en Chile

- **Dinámica de convergencia de organizaciones de interés privado**

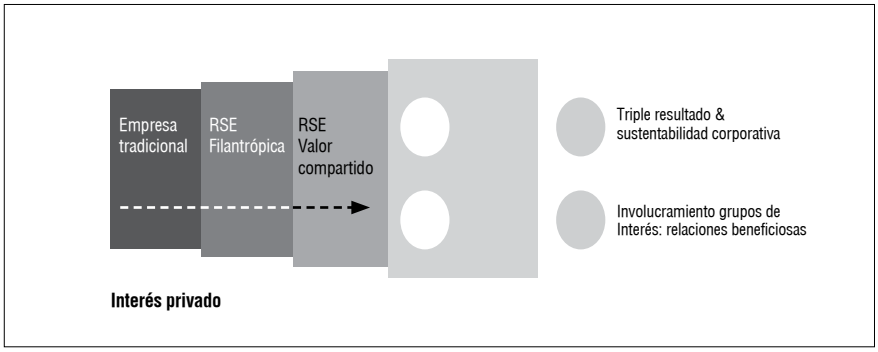
El tradicional concepto de empresa, entendida esta como parte constitutiva del sector privado con fines de lucro, incorpora como eje central la creación de un beneficio económico o riqueza para sus dueños o accionistas. Así, sus estructuras, políticas y prácticas tradicionales, dan cuenta de la búsqueda de maximización de este beneficio. No obstante, con la incorporación de los conceptos asociados a un desarrollo sostenible, y en respuesta a un contexto cada vez más demandante en términos sociales y ambientales, el sector privado evidencia un avance significativo hacia modelos de negocios en los cuales se incorporan las prácticas de Responsabilidad Social Corporativa o también denominada Responsabilidad Social Empresarial (RSE).

Esta evolución ha transformado profundamente la concepción de la empresa y su rol en la sociedad contemporánea. Usualmente este proceso comienza a través de la implementación de distintas prácticas filantrópicas, lo que en muchos casos evoluciona hacia un trabajo más profundo de repensar su misión, explicitando un compromiso con aspectos sociales y medioambientales como ejes centrales en la estrategia de la empresa, alineados con sus objetivos y presupuesto de mediano plazo. Aquí podemos encontrar organizaciones que, por ejemplo, plantean su RSE asociada al concepto de valor compartido creado por Porter y Kramer (2011), entendido este como políti-

cas y prácticas operacionales que mejoran la competitividad de la compañía mientras simultáneamente, avanza en la economía y condiciones sociales de la comunidad en que opera, con el objetivo de orientarse hacia un proceso de sustentabilidad corporativa en las dimensiones económica, social y medioambiental. De esta manera, la transformación de las empresas puede evolucionar hacia un involucramiento activo y vinculante de los distintos grupos de interés, co construyendo relaciones beneficiosas de mediano y largo plazo. Es importante notar que esta evolución, central en aquellas organizaciones de interés privado que pudiesen habitar el mencionado cuarto sector, se ha producido sin ningún tipo de obligación vinculante o exigibilidad para las empresas en cuanto a integrar objetivos sociales y medioambientales en su misión. Esto nos hace cuestionarnos cómo avanzar hacia la exigibilidad incorporando, por ejemplo, ciertas obligaciones en los estatutos de las empresas para tal efecto o bien a través de certificaciones en esta dirección. Situación que es posible de observar en las más de cuarenta empresas en Chile que se han certificado como Empresas B[2].

Así, tal y como se ilustra en la Figura 1, la empresa tradicional, tanto en Chile como en el mundo, se encuentra en plena evolución (Gatica, 2012). Ya no solo integra prácticas filantrópicas de RSE, sino que busca construir y re-construir una estrategia de mediano y largo plazo que le permite proyectar su operación de forma sustentable en las tres dimensiones mencionadas (económica, social y medioambiental). Más aún, otro aporte de esta gráfica recae en la ilustración del proceso con distintas etapas experimentado por las empresas en el cual pareciera ser difícil imaginar empresas que, sin contar con prácticas de RSE filantrópicas, pasasen directamente a involucrarse en temas como valor compartido y menos aún certificarse como Empresas B.

FIGURA 1. **Dinámica de convergencia de organizaciones de interés privado**



Fuente: Gatica, 2012.

2 Más información en http://www.sistemab.org.

Por último, parece relevante destacar el rol que han tenido en Chile una serie de organizaciones públicas y privadas que han apoyado el avance de esta dinámica. Entre ellas es posible encontrar el trabajo de AccionRSE o de ProHumana, quienes han sido los precursores para abordar estos conceptos y trabajar junto a las empresas para su incorporación[3]. Asociado al trabajo de estas organizaciones, es también valorable el esfuerzo que se ha hecho desde otros sectores como la academia, el sector público y, desde luego, la sociedad civil, en términos de favorecer y demandar una mayor transparencia y responsabilidad en el actuar de las empresas. Específicamente, por parte del Gobierno destaca la creación del Consejo de Responsabilidad Social, organismo público-privado, que tiene por objeto asesorar, promover y coordinar las acciones que se realizan en materia de responsabilidad social y sostenibilidad[4].

- **Dinámica de convergencia de organizaciones de interés público**

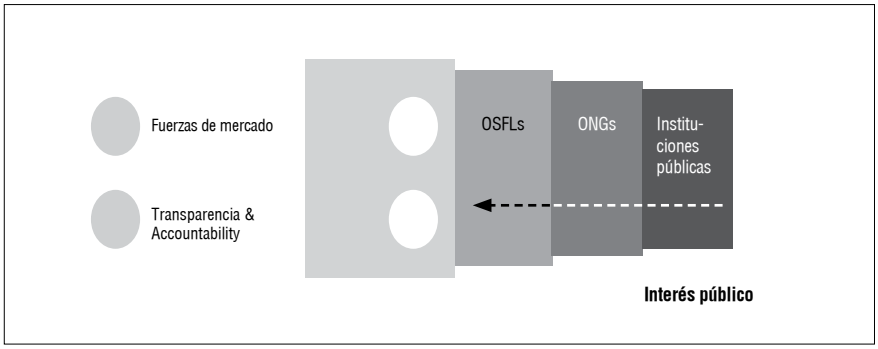
En el otro extremo, encontramos aquellas organizaciones que tradicionalmente han concentrado todos sus esfuerzos en la generación de bienes y servicios públicos. Entidades que van desde las diversas instituciones y agencias del Estado, hasta organizaciones privadas de interés público (Figura 2). Justamente, estas últimas han tendido a modificar ciertas prácticas y modelos que les permitan participar más activamente en los mercados y, en consecuencia, avanzar en temas pendientes como la transparencia y *accountability* de su gestión (Gatica, 2012). Estos avances pueden ser explicados principalmente por los distintos cambios en el contexto social de la ciudadanía, los cuales pueden asociarse a diversas variables como temas de financiamiento, mayor nivel de información y conexión entre los ciudadanos, la necesidad de proteger la orientación a su misión, y la exigencia de transparencia frente a todos los grupos de interés que interactúan con ellos y quienes les depositan su confianza.

En esta evolución observamos hoy en Chile que son muchas las organizaciones del mundo asociativo, principalmente fundaciones y corporaciones, que están participando activamente del mercado, asimilándose a lo que en muchos países se llama empresas sociales. Para estas organizaciones su fin principal y determinante en la toma de decisiones, es la creación de valor para la sociedad a partir de la comercialización de bienes y servicios, con autonomía en su gestión, combinando diversos mecanismos económicos y administrativos que le otorguen sustentabilidad económica (Gatica *et al.* 2012).

3 Más información respecto de su trabajo en www.accionrse.cl y www.prohumana.cl.

4 Más información en http://www.economia.gob.cl/2013/07/25/ministerio-de-economia-crea-primer-consejo-de-responsabilidad-social.htm.

FIGURA 2. **Dinámica de convergencia de organizaciones de interés público**



Fuente: Gatica, 2012.

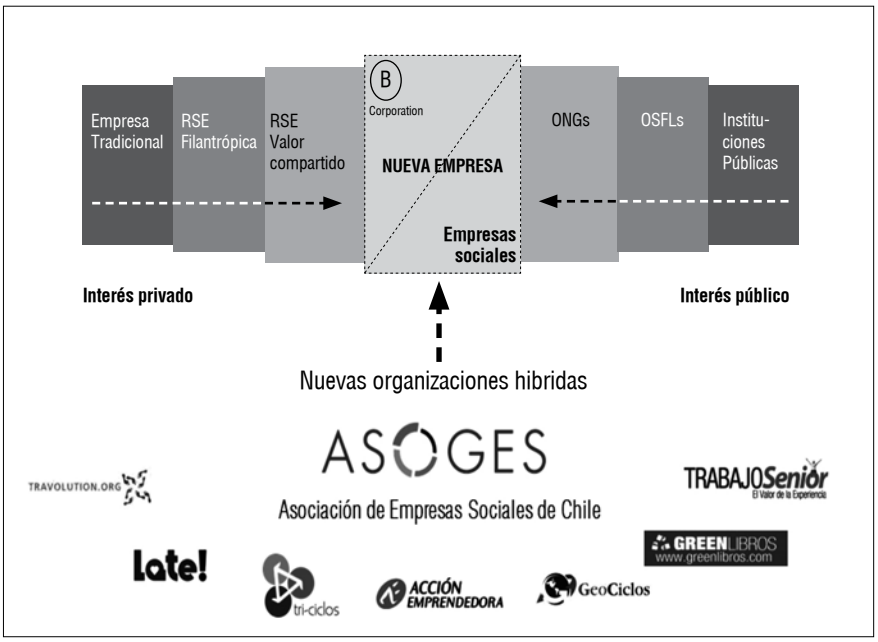
Así, como principal exponente del sector privado y de apoyo de estas organizaciones, es posible encontrar a la Comunidad de Organizaciones Solidarias. Esta entidad busca promover la solidaridad entre las fundaciones y corporaciones de Chile, con el fin de desarrollar prácticas que instalen este valor de manera permanente y trascendente en nuestra sociedad. No obstante su enorme contribución, quienes han estado en mayor parte colaborando a la evolución y en la incorporación de prácticas y modelos que permitan utilizar las fuerzas del mercado para avanzar en transparencia y en *accountability*, son organizaciones como Simón de Cirene o NESsT. Estas últimas se caracterizan por ser organizaciones que acompañan a iniciativas, tradicionalmente asociativas, en su interés por utilizar de mejor forma las fuerzas del mercado para alcanzar su misión a través de la implementación de modelos de negocio que aporten en la consolidación de su autosustentabilidad financiera. Por último, cabe destacar el trabajo y el apoyo que ha existido a la gestión de estas iniciativas desde las universidades y centros de capacitación del país. Sin embargo, este apoyo, al igual que la mayoría de las iniciativas gubernamentales y locales para con el sector, no responde particularmente a las dinámicas propias de la evolución descrita. Por el contrario, estas iniciativas suelen fortalecer la dimensión social de estas organizaciones, desconociendo su dimensión económica. Un ejemplo de ello son los esfuerzos en la modificación de la Ley de Donaciones para organizaciones sociales.

- **Dinámica de emergencia o surgimiento de organizaciones híbridas que nacen bajo esta nueva mirada**

Una tercera dinámica a revisar corresponde a un patrón de cambio emergente, el que dice relación con aquellas nuevas organizaciones que a través de modelos empresariales híbridos buscan crear valor social y medioambiental de la mano con la creación de valor económico. Tal y como se puede observar en la Figura 3, en Chile no solo podemos dar cuenta de la existencia del patrón de cambio asociado a la convergencia de los sectores tradicionales,

sino que también es posible observar el surgimiento de emprendedores e iniciativas empresariales que, desde su origen y en su naturaleza, llevan una propuesta de valor híbrida (Gatica, 2012).

FIGURA 3. **Dinámica de emergencia o surgimiento de organizaciones híbridas**



Fuente: Gatica, 2012.

Algunas de estas empresas o emprendedores, en su búsqueda por visibilizar esta nueva alternativa al momento de emprender, han decidido asociarse y levantar la que es hoy la primera Asociación Gremial de Empresas Sociales de Chile (ASOGES). Entre estas encontramos organizaciones como Late!, empresa que vende agua embotellada, cuya utilidad generada va directamente en beneficio de una fundación en apoyo de niños vulnerables o Greenlibros, empresa que busca darle mayor vida útil a los libros, fomentando su reutilización para incentivar la lectura, apelando a una economía colaborativa que, en su esencia, favorece un modelo de uso y no de propiedad de los bienes, hecho que estimula el desarrollo cultural y la protección del medioambiente.

Estas iniciativas cada día reciben más apoyo de distintas organizaciones públicas y privadas para fortalecer su emergencia y desarrollo. En esta línea, no solo existen proyectos que proveen de un espacio de integración e incubación tales como Socialab, *Exosphere*, Movistar Innova, *Co-work* y *Santiago-Makers Space*, sino que también han surgido diversas iniciativas que apoyan con recursos estratégicos, como el financiamiento, a través de plataformas

de *crowdfunding* (Idea.me e Impact.me entre otras), y los nuevos fondos de inversión de impacto, como es el caso del Fondo de Inversión Social (FIS). Además, este fenómeno de nuevas empresas también está siendo apoyado desde sectores y organizaciones que han buscado innovar en su perspectiva para aproximarse y comprender cuál es su rol respecto de este fenómeno emergente. En esta situación encontramos, entre otras, a las universidades, entidades que han sido cuestionadas en su interacción y participación en los procesos de cambio de nuestras sociedades (Palin, 2013), y a quienes el contexto las invita a ser líderes de la gestión del conocimiento y la innovación, en interacción profunda y traslape con los distintos sectores de la sociedad, tal y como lo describen Etzkowitz y Leydesdorff (2000) en su modelo de triple hélice. Por último, es también destacable la labor que han realizado distintas agencias públicas, quienes han ido avanzando en su aproximación al sector, tanto a nivel de exploración de este emergente fenómeno, como a nivel de apoyo en términos de fomento. Así, por un lado, a través de informes y comisiones, se ha invitado a expertos de distintos sectores a contribuir a la construcción de una visión respecto del estado del arte y potencial alcance de este fenómeno, como por ejemplo, a través de la mencionada Comisión de Empresas del cuarto sector. Por el otro, respecto del prototipo de iniciativas, podemos ilustrar el trabajo de CORFO a través del Programa de Innovación y Emprendimiento Social, el Fondo I.D.E.A. de FOSIS o bien, el trabajo del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes con su Laboratorio de Emprendimiento Cultural.

Este marco de análisis nos ha permitido avanzar en la comprensión respecto del fenómeno de empresas sociales que viene emergiendo en los últimos años. Como explicamos anteriormente, se caracteriza por tres dinámicas: la convergencia de las organizaciones privadas (desde la dimensión económica a la inclusión de la dimensión social y ambiental), la convergencia de las organizaciones de interés público (desde su dimensión social y/o ambiental a su dimensión económica), y la emergencia de organizaciones híbridas desde su nacimiento. En este sentido, uno de los aspectos interesantes a tomar conocimiento y en el que se centra nuestro trabajo, tiene que ver con que esta perspectiva da cuenta de la necesidad de incluir, dentro de los patrones de cambio y nuevas dinámicas del cuarto sector, la perspectiva y necesidades de otros dos tipos de organizaciones que no han sido analizadas: las organizaciones privadas de interés público correspondiente al sector cooperativo, en específico aquellas cooperativas de trabajo, y las organizaciones comunitarias funcionales, como organizaciones socioeconómicas a ser potencialmente consideradas parte de este cuarto sector. Particularmente, en la medida que estas organizaciones se mantengan operando en el mercado con cierta regularidad. Además, esta consideración, pasa a ser aún más importante toda vez que la experiencia internacional muestra cómo estas organizaciones pueden ser actores relevantes de la economía, ya sea creando empleos, fomentando

la innovación local, aportando en creación de valor económico, y particularmente, en creación de un enorme valor social (Leadbeater, 2007; Harding 2004; Nyssens, 2006).

2. Dos sectores invisibles: cooperativas de trabajo y organizaciones comunitarias funcionales

Considerando lo expuesto anteriormente, las organizaciones comunitarias funcionales y las cooperativas de trabajo constituyen el foco de este análisis[5], por cuanto han sido identificadas como instancias de gran importancia en tanto iniciativas del cuarto sector que, por distintas razones, han sido relegadas en la discusión respecto a un marco normativo que las reconozca y fomente. Ya sea por su tamaño, su escasa representación sectorial, su dispersión geográfica o simplemente por pertenecer a sectores que tradicionalmente parecieran no cumplir con los elementos constitutivos de este emergente cuarto sector, hasta ahora no son parte de la agenda pública en torno a estos modelos empresariales híbridos. Además, pareciera ser que a ambos tipos de organizaciones no se les reconocen sus características híbridas, ya sea por una dimensión económica poco reconocida, como es el caso de las comunitarias funcionales, o bien por la dimensión social en su mutualidad externa, como es caso de algunas cooperativas de trabajo.

En relación a nuestra elección, las cooperativas de trabajo no solo fueron escogidas porque son el tipo de cooperativa que requiere de menos miembros para constituirse y, por lo mismo, representan un potencial espacio de fomento al desarrollo económico local y empleo, sino porque simbolizan también la esencia del modelo empresarial cooperativo, en términos de su naturaleza orientada a la democracia económica y gobernanza participativa. Su valor radica en que son un espacio caracterizado por la democracia y asociatividad, además de ser una propuesta empresarial híbrida que existe ya desde hace muchos años. De esta manera, las cooperativas de trabajo promoverían equidad, participación económica y transparencia, además de impactar en el empoderamiento desde los territorios. Así, podemos definir las cooperativas de trabajo como una agrupación de personas cuyo objetivo es el trabajo en común con el fin de mejorar su situación social y económica. Su esencia radica en proveer a sus socios de su puesto de trabajo a través de la organización y producción de bienes o servicios para terceros. En específico, se caracterizan por: i) promover valores como solidaridad y equidad (ICA, 2013); ii) fomentar un modelo de gobernanza participativa (Defourny y Nyssens, 2012); iii) ser iniciativas híbridas por naturaleza, en tanto son organizaciones privadas de

5 A pesar de estar incluidas en la propuesta, se optó por no incluir a las organizaciones comunitarias territoriales (juntas de vecinos), pues se limitan a la unidad vecinal específica, mientras que las funcionales, además de permanecer arraigadas en el territorio, tienen la ventaja de flexibilizar la pertenencia en función de un tema en específico.

interés público; iv) buscar su impacto a través de difusión o canalización en otros territorios y comunidades de práctica (experiencia italiana).

Por otro lado, las organizaciones comunitarias funcionales, en su posibilidad de abrir espacios de participación ciudadana, han dado muestras de su potencial impacto social y medioambiental, de la mano de una interesante actividad económica. Se caracterizan por ser organizaciones que contribuyen a la promoción y resguardo de la democracia y equidad social como una vía efectiva de canalización de iniciativas, inquietudes y problemáticas de carácter emergente, que al mismo tiempo sostienen actividad de mercado, generando así un valor económico pocas veces reconocido. En términos generales, las organizaciones comunitarias funcionales son agrupaciones que convocan en torno a una temática de interés compartido. Entre sus objetivos están[6]: i) organizar a los socios de la organización para realizar actividades necesarias conducentes al logro del interés o tema que los convoca; ii) representar los intereses de los asociados ante las autoridades que corresponda; iii) promover y realizar charlas, exposiciones, talleres, encuentros y jornadas educativas y formativas, para los asociados y para la comunidad en general.

Como se puede observar, podemos encontrar diversas características en común de estos dos tipos de organizaciones. Específicamente, desde el levantamiento de información con expertos nacionales podemos decir que las cooperativas de trabajo y las organizaciones comunitarias funcionales "son instituciones preferentemente orientadas por una gestión democrática y su finalidad no tiene que ver con un retorno de la inversión de capital, sino que la generación o la satisfacción de una necesidad común del grupo"[7]. No obstante esta definición que resalta el rescate de sus elementos comunes, como es el reconocimiento a su naturaleza híbrida, nos parece relevante dar cuenta de las diferencias respecto de su evolución y punto de entrada a este emergente cuarto sector. En este sentido, podemos definir dos dinámicas: i) el sector de empresas cooperativas, el cual fortalece la generación de valor social desde su naturaleza económica; ii) el sector asociativo funcional, el cual incorpora la generación de valor económico desde su naturaleza social.

3. Alcances metodológicos del proyecto

Este trabajo se propuso, en forma global, analizar el marco regulatorio, la institucionalidad e instrumentos de fomento relativo a estas organizaciones, con el fin de desarrollar una propuesta que permita proyectar su incorporación a la discusión actual como empresas del cuarto sector. Para exponer este planteamiento se identificó la necesidad de dar cuenta, a través de entrevistas en profundidad tanto en Chile como en el extranjero, aquellos elementos que se

6 Tomado de la Serie "Participación Ciudadana para una mejor Democracia", Subsecretaría General de Gobierno, Ministerio Secretaría General de Gobierno.

7 Extracto redactado luego de entrevistas a expertos.

constituirían en los hallazgos de este estudio, y lo que el marco legal actual le permite a estas organizaciones. Además se construyeron, a través de fuentes primarias y secundarias de información, casos representativos de las organizaciones que inspiraron el trabajo y su trascendencia en el conocimiento y desarrollo del cuarto sector en Chile.

Como objetivos específicos, el estudio se planteó:

- Elaborar un marco conceptual del cuarto sector que incluya una revisión del contexto internacional y nacional, definiendo alcances y formas bajo las cuales se comprenderán las organizaciones a ser analizadas.
- Revisar la experiencia internacional relevante relativa al cuarto sector (Italia, España y Reino Unido).
- Describir y analizar el estado del cuarto sector en Chile (específicamente las cooperativas de trabajo y las organizaciones comunitarias funcionales), sus políticas y el rol desempeñado por sus actores más relevantes.
- Desarrollar propuestas y recomendaciones de políticas públicas para el cuarto sector y potenciar su desarrollo.

Análisis y propuesta

1. Análisis de la experiencia internacional y lecciones para Chile

A través de la revisión de literatura y entrevistas a personajes clave pudimos comprender cuáles son las organizaciones que están liderando los cambios que se están generando, así como la experiencia de instituciones y políticas públicas que favorecen un ecosistema que permite el desarrollo de los modelos híbridos. Se exploraron tres iniciativas que aportan al desarrollo del caso chileno.

Italia y su iniciativa de cooperativas sociales[8]**:**

En Italia observamos un fuerte rol del cooperativismo por razones históricas. Dado que el Estado era incapaz de hacer frente a los problemas sociales, surgen espontáneamente desde el territorio las llamadas cooperativas sociales. Desde su marco regulatorio favorecen el desarrollo del mutualismo, no solo en su forma interna (para con sus miembros), sino también un mutualismo externo, orientado a velar por el bienestar de la comunidad. Además, estas organizaciones, en pos de su eficiencia en la provisión de bienes y servicios de interés público, ya sea en temas de adulto mayor, discapacidad y otros segmentos de la población vulnerable (sectores definidos desde la normativa pública), para ser más eficientes, adoptan una figura empresarial. Así, la legislación promulgada en 1991, la cual pretendía favorecer el desarrollo de las cooperativas sociales, luego buscó ser complementada con una ley de em-

8 Resumido del análisis de Pierluca Gibelli, secretario ejecutivo del Consorcio de Cooperativas y de Solidarete.

presas sociales, que abarcara un sector más amplio de organizaciones socioeconómicas, sin tener que necesariamente orientar su acción hacia temáticas previamente definidas por ley.

De este caso, es importante rescatar que la legislación llegó cuando ya existía experiencia de cooperación social en el territorio, lo cual favoreció que se formaran trece mil cooperativas sociales en casi 23 años. Esta situación fue muy diferente para el caso de la ley de empresas sociales en España, donde aún está por verse su real impacto, dado que no existía un sector puntual para el cual este cambio de marco regulatorio estuviese directamente reaccionando o favoreciendo. De esta manera, es importante tener en consideración las lecciones respecto del caso italiano donde el impacto ha sido proporcional a las demandas.

Otro aspecto a rescatar tiene que ver con la orientación y comprensión que existe desde quienes construyen y definen las políticas públicas para los sectores que se pretende apoyar. En este caso, tiene que ver con su naturaleza territorial, en donde el marco regulatorio refuerza esta esencia sin pretender ni esperar que escalen para multiplicar su impacto de esta manera, sino que, por el contrario, considerando que las cooperativas y empresas sociales son territoriales y su impacto escalará en la medida que sean muchas las organizaciones de este tipo que existan a lo largo del país. En otras palabras, la cooperativa social no piensa en escalar hacia afuera, sino que orienta su actuar y crecimiento hacia el territorio, constituyéndose en una herramienta para la comunidad.

España y su marco regulatorio para un sector híbrido de economía social[9]:
En España, fruto de diversos cambios en el contexto, las empresas de economía social han captado cada vez mayor atención. Entre otros atributos, estas organizaciones –en su diversidad– han destacado por ventajas asociadas a temáticas de inclusión, resiliencia y autogestión. En esta línea, son relevantes para el caso chileno las últimas modificaciones que se han realizado en su marco regulatorio. Esta iniciativa ha buscado caracterizar a la economía social y sus diversas organizaciones bajo una mirada más holística y compleja, distinguiéndose las siguientes categorías: i) asociativo en términos de recreación/cultura (como un club de baile o un club deportivo); ii) asociativo en términos de reivindicación o promoción de la agenda particular de algún sector (como los sindicatos, federaciones y las asociaciones sectoriales); iii) organizaciones que incorporan en su naturaleza actividades de mercado (como las cooperativas o las empresas de inserción).

9 En base al análisis de Rafael Chávez, presidente del Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa (CIRIEC) y profesor de la Universidad de Valencia.

De esta manera, con la modificación de la Ley de Economía Social en el año 2011, España desarrolló un marco regulatorio que incorpora explícitamente los sectores híbridos, asociativos o cooperativos, lo que permite también que se sumen empresas privadas de capital, creándose un paraguas que agrupa bajo una misma ley diversas organizaciones, que representan las distintas dinámicas presentes en sus mercados como elementos centrales en este fenómeno de empresas híbridas.

Sin embargo, como limitaciones o dificultades, aún estaría pendiente trabajar de mejor manera la bajada operativa de la ley. En este sentido, y solo como un ejemplo, aún no existe un instrumento que permita evaluar si una empresa privada cumple con la ley de economía social, no obstante que –en teoría– este sería uno de los elementos más novedosos y disruptivos de su propuesta. Esto representa un desafío a nivel de instrumentos e institucionalidad para apoyar el desarrollo de los diversos modelos empresariales de cuarto sector. Sin embargo, la experiencia española nos entrega luces acerca de la pertinencia de legislar de manera inclusiva y plural con respecto a estas organizaciones en el ámbito de la economía social, abriendo espacios a que países como Chile avancen a este respecto.

Reino Unido y su iniciativa asociada a las empresas de interés comunitario[10]**:**
El Reino Unido, por su parte, es globalmente conocido por su vasta trayectoria en cuanto al apoyo decidido al desarrollo del sector de las empresas sociales, el cual tiene como hito significativo la implementación de una nueva figura empresarial que acogiera estas iniciativas socioeconómicas desde los distintos territorios del país, bajo la figura de las Empresas de Interés Comunitario creada el año 2005. En su origen, el foco estuvo centrado en torno a las organizaciones de interés público, pensando en crear la figura de empresas de interés público para dinamizar este sector. No obstante, a medida que se fueron involucrando diferentes actores, el foco dio un giro hacia el sector de las empresas y, particularmente, de las empresas cooperativas (es un sector relevante en términos de usuarios, con un 10% aproximado de la población vinculada a estas organizaciones). En este sentido, otro de los cambios relevantes realizados por el sector público, y que va de la mano de la nueva figura legal antes mencionada, es la creación de una unidad especial, la *Social Enterprise Unit*, para enfrentar los desafíos en términos de institucionalidad, y una entidad reguladora (*CIC Regulator*), para asegurar la existencia de instrumentos, capacitaciones y financiamiento.

Así, esta tensión entre los distintos sectores por participar activamente de estas nuevas figuras, ilustra dos aspectos centrales en lo que se refiere a posibles políticas para un cuarto sector en el Reino Unido. Por un lado, el interés

10 En base al análisis de Andrea Westall, asesora del Gobierno de Tony Blair, ex directora de New Economic Foundation y profesora asociada en Birminham University.

de los distintos tipos de organizaciones (cooperativas, asociativas, públicas y territoriales) por participar de este nuevo espacio que se estaba abriendo con la potencial legislación. Y por otro, el desafío asociado a cómo lidiar con los distintos intereses de los sectores en una sola nueva figura empresarial híbrida a crearse (situación que al parecer ocurrió en el proceso de creación del marco legal en el Reino Unido, donde fue difícil conciliar las agendas de los diferentes grupos de interés).

Parece relevante destacar cómo esta nueva figura ha permitido favorecer tanto las mencionadas dinámicas de convergencia en sectores tradicionales, con empresas que ya estaban constituidas y que deciden adoptar esta figura, como también por nuevas organizaciones, las cuales tienen a sus emprendedores comprometidos desde un inicio con estos nuevos modelos empresariales híbridos, quienes junto con trabajar sus modelos de generación de ingresos trabajan intensamente abocados a su misión social.

Finalmente, podemos dar cuenta que esta revisión de las experiencias internacionales respecto de la generación de un marco de política pública para los nuevos modelos empresariales híbridos, nos entrega interesantes aprendizajes que no pueden ser dejados de lado a la hora de proyectar una discusión profunda respecto del marco a implementar en Chile. En particular, podemos decir que tanto la valoración de las organizaciones territoriales cooperativas en Italia, como la construcción de un marco inclusivo en España, y la sofisticada institucionalidad instalada en el Reino Unido, dan cuenta del surgimiento e instalación de las distintas formas de esta nueva empresa en la agenda pública global.

2. Cooperativas de trabajo y organizaciones comunitarias funcionales: marco regulatorio, institucionalidad e instrumentos de fomento

2.1 Cooperativas de trabajo

La ley chilena define a las cooperativas de trabajo como aquellas organizaciones "que tienen por objeto producir o transformar bienes o prestar servicios a terceros, mediante el trabajo mancomunado de sus socios y cuya retribución debe fijarse de acuerdo a la labor realizada por cada cual"[11]. De esta manera, se caracterizan por cumplir una función económica de carácter colectivo, es decir, una actividad compartida entre los socios. Se convierte en el sustento laboral de estos, y por tanto, la relación con la cooperativa es más cercana que en los casos en que se asocia a asistencia económica o a la prestación de un servicio. Un valor de gran importancia que entrega es la equidad en la distribución del ingreso, dándole transparencia, con lo que las personas se sienten en condiciones equitativas al pertenecer a ellas. Además permiten –en una escala muy pequeña– ser una fuente de generación de

11 Ley 19.832, que modifica la Ley General de Cooperativas.

empleo, fomentar la participación ciudadana y, a su vez, entregar un espacio al emprendimiento.

Román (2012) en su análisis de la naturaleza de la cooperativa en la legislación chilena, establece ciertos elementos esenciales a su definición, a saber: i) son asociaciones sin fines de lucro, ii) tienen por objeto la ayuda mutua.

Es importante destacar que su definición bajo el concepto de asociación no es aleatoria, por cuanto se trata de una distinción con la legislación anterior donde se definían como instituciones. Demarcar su carácter de asociación denota un intento por relevar su carácter social.

Caracterización del sector

Según el directorio disponible en el Departamento de Cooperativas dependiente de la Subsecretaría de Economía y Empresas de Menor Tamaño (DECOOP), con fecha agosto 2013, existen 2.537 cooperativas vigentes, de las cuales 272 corresponden a cooperativas de trabajo. Además de estos datos, el año 2007 se realizó un estudio desde la DECOOP (de gran riqueza descriptiva y análisis) por sectores cooperativos, denominado Situación socioeconómica de las empresas cooperativas al 2007[12]. Este estudio fue único, por lo que no existe la posibilidad de trazabilidad de los datos. Sin embargo, es lo más completo con lo que se cuenta actualmente en términos del nivel de detalle que se alcanzó en el análisis, ayudando a comprender el impacto que tiene el mundo cooperativo en el país. Entre los hallazgos más importantes se encuentran los siguientes datos:

- El número de cooperativas ha disminuido un 38% desde el año 1992. Sin embargo, el número de socios ha aumentado un 133%. Existe un alto nivel de concentración, donde solo cinco empresas cooperativas cuentan con el 59% del total de los socios y el 49% de los activos.
- Existen 756 cooperativas activas, ya sea naciendo, consolidadas o terminando sus operaciones, las que corresponden a un subconjunto de las cooperativas operando; concepto definido por la DECOOP como aquellas entidades que han enviado información societaria y/o contable en un lapso no mayor a cinco años de antigüedad.
- El 33% del sector corresponde a cooperativas productivas y de trabajo (249), donde 174 son microempresas, 48 pequeñas, 9 medianas y 15 grandes. El total de socios en este sector corresponde al 2% (23.488). También concentra el 66% del trabajo generado.
- Los activos en UF de las cooperativas productivas y de trabajo son 21.399.630,5 y el patrimonio en UF es de 13.277.899,79. Las ventas totales anuales son del orden de 10.542.893 UF, siendo las mayores del sector. Cerca del 80% de las cooperativas de este sector tiene socios rurales.

12 La información se levantó en el período de enero a septiembre del año 2008.

- Aproximadamente el 30% de las cooperativas se encuentran operando en la Región Metropolitana. El sector genera más de 37 mil puestos de trabajo en forma directa y en algunos rubros posee importante peso como generador de trabajo indirecto.

Marco regulatorio

El cuerpo de ley base desde el cual se ha desarrollado la normativa del sector cooperativo es el Decreto con Fuerza de Ley N° 5 de 2003, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley General de Cooperativas (19.832) del año 2002. El año 2007 se aprueba el reglamento de la Ley General de Cooperativas, dando respuesta a la necesidad de facilitar la aplicabilidad de las disposiciones expuestas en el DFL N° 5 del 2003. No hay ningún apartado donde se refiera a las cooperativas de trabajo en específico.

Por otro lado, actualmente se encuentra en tramitación un proyecto de ley ingresado al congreso a comienzos de 2012, donde se busca realizar modificaciones a la ley, principalmente en cuanto a flexibilización y rapidez del proceso de constitución y desarrollo. En concreto, su objetivo es impulsar el emprendimiento de cooperativas a través de medidas que faciliten su constitución, su gestión interna, el resguardo de su patrimonio, la transparencia de sus operaciones y su oportuna fiscalización[13].

En este contexto, desde el Ministerio de Economía se reconoce el aporte del mundo cooperativo al desarrollo económico y social del país, las deficiencias de la ley actual y los principales cambios propuestos[14]. Entre los cambios es importante destacar que se busca flexibilizar el proceso de constitución y capacidad de gestión, incentivar la eficiencia económica y la sustentabilidad financiera y entregar al DECOOP más facultades para sancionar malas prácticas. Otro hecho relevante tiene que ver con la entrada en vigencia, en junio de 2013, de una Resolución Administrativa Exenta donde se definen normas contables y administrativas a las cuales deben someterse las cooperativas. Sin embargo, la resolución no incluye un apartado exclusivo para las cooperativas de trabajo.

Institucionalidad

La DECOOP es el principal organismo público que se ocupa de las cooperativas. Esta entidad depende de la Subsecretaría de Economía y Empresas de Menor Tamaño dentro del Ministerio de Economía, y su función es el "fomento del sector cooperativo mediante la promoción de programas destinados al desarrollo de la gestión y capacidad empresarial, la dictación de normas que contribuyan al perfeccionamiento del funcionamiento de las cooperativas,

13 Proyecto de ley de modificación de Ley General de Cooperativas.

14 Información extraída de la página web del Ministerio de Economía.

el registro de las cooperativas vigentes y la supervisión y fiscalización de las mismas"[15]. Existen además otros organismos públicos con los que se relacionan las cooperativas, como el Conservador de Bienes Raíces y el Servicio de Impuestos Internos, sin embargo, su interacción a este nivel está limitada a su etapa de conformación.

En la línea institucional referida al acceso a información (más allá del portal de la DECOOP), se revisaron otros portales públicos en un intento por analizar los alcances de la visibilización del sector. En este sentido, se pudo dar cuenta que su estructura e información deja casi invisible el tema cooperativo. La principal información encontrada fue la siguiente:

- Portal empresa en un día: orientado a informar y promover la creación de empresas en un día[16], guía al visitante con información respecto a cómo crear, modificar y fusionar empresas, indicando como opción posible únicamente la sociedad de responsabilidad limitada. Se indican, además, varios otros tipos de empresas que podrán constituirse a través del portal en el corto plazo[17] (sociedad por acciones, sociedad anónima, sociedad en comandita simple, entre otras), sin incluir la empresa cooperativa.
- Portal Chile Atiende: su objetivo es acercar los beneficios y servicios de las instituciones públicas a las personas. Si bien el tema cooperativo existe, las opciones se relacionan con información respecto a trámites de documentos, tales como obtención de certificados y documentos legales. Las menciones son completas, con información al alcance y explicativa. Sin embargo, no se observa un orden coherente que facilite y guíe al visitante. Es importante subrayar que este servicio está aún en construcción, buscando ampliarse hacia más áreas y servicios.
- Portal Agro Atiende: despliega un servicio de herramientas de apoyo a agricultores, adquiriendo el mismo formato que Chile Atiende hace pocas semanas.

Es importante resaltar que todos estos espacios están en construcción, lo cual constituye una oportunidad enorme para integrar el ámbito cooperativo en sus estructuras y bases de datos.

Instrumentos de fomento

Las cooperativas se financian principalmente a través de la actividad económica que realizan. Además, el constituirse como cooperativas les permite en tanto personalidad jurídica acceder a distintos fondos públicos principalmente orientados al desarrollo productivo y económico, siendo los más utilizados aquellos fondos del Servicio de Cooperación Técnica (Sercotec), la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), el Instituto de Desarrollo Agro-

15 Página web del Ministerio de Economía http://www.economia.gob.cl/acerca-de/autoridades/jefes-de-departamentos/decoop/.

16 Ver: www.tuempresaenundia.cl.

17 El mayor plazo indicado es junio de 2016.

pecuario (INDAP), el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), y el Servicio Agrícola Ganadero (SAG).

Sin embargo, no existe hoy en día ningún instrumento de fomento desde el Estado que esté exclusivamente enfocado en cooperativas. Incluso la DECOOP no posee a su disposición recursos propios para las actividades de las cooperativas. No obstante esto, y más allá de los instrumentos mencionados, existen otras estructuras de fomento que, sin embargo, no explicitan con precisión quiénes pueden acceder a ellas, y dada la inclusión de organizaciones sin fines de lucro[18], dejarían un espacio abierto para las cooperativas. Como ejemplos encontramos[19] la Ley de Donaciones Culturales y el Fondo Más por Chile –fondo de carácter inclusivo y con foco en mejorar las condiciones de vulnerabilidad a personas y familias que viven en situación de pobreza–, iniciativas que no aparecen promocionadas como alternativa en la página de la DECOOP para el levantamiento de recursos por parte de las cooperativas.

Brechas y dificultades

A continuación se presentan algunos puntos críticos de relevancia para el estudio, que han servido de base para la generación de propuestas:

a. **Falta de información para su conformación**: este proceso es considerado complejo debido a la falta de información que existe respecto a los pasos a seguir y a los altos costos asociados al pago de notaría, la publicación en el Diario Oficial, la asesoría legal, entre otras. Muchas cooperativas incluso se ven en la obligación de repetir varias veces el proceso por falta de conocimiento previo sobre los pasos a seguir y los requerimientos específicos para cada etapa. A su vez, se observan dificultades al momento de redactar los estatutos. Al no existir un estatuto tipo disponible y de fácil acceso que facilite la tramitación, no hay claridad respecto a los aspectos jurídicos de la constitución de las cooperativas.

b. **Proceso relativamente lento para su constitución en comparación a otro tipo de empresas**: a esto se le suman los costos asociados y las dificultades en relación al tiempo que demora constituir una cooperativa, que puede extenderse hasta sesenta días si no existe ningún error en el camino, bastante más que el tiempo contemplado para la constitución de una empresa.

c. **Desconocimiento y falta de información en actores claves del entorno**: la falta de información no se centra solo en las cooperativas mismas, sino que también se observa en el entorno. Bancos, Cajas de Compensación, Cajas de Ahorro, e incluso Fonasa, muchas veces desconocen la figura de las cooperativas y su rol económico. Particularmente, predomina un desconocimiento respecto a la situación de los trabajadores en tanto socios de las

18 Personas jurídicas del sector privado que no persigan fines de lucro, esto es, fundaciones, corporaciones, asociaciones gremiales, sindicatos, juntas de vecinos, y organizaciones comunitarias, cooperativas, entre otras instituciones.

19 Ejemplos tomados de las entrevistas.

mismas cooperativas. Esta situación dificulta su constitución y formación ya que terminan recibiendo menos ayuda de instituciones financieras en forma de préstamos, como también entorpece la regularización de derechos laborales básicos como la salud de los trabajadores de las cooperativas.

d. **Dificil acceso a financiamiento**: La posibilidad de acceder a recursos se ve dificultada tanto por la escasa y deficitaria información disponible respecto de los instrumentos y proceso de conformación, como por las exigencias planteadas en algunas bases de fondos públicos en donde se sobrepasan las posibilidades de cooperativas pequeñas o nuevas. Un ejemplo de esto es la usual solicitud de un monto de dinero en garantía, generándose una desventaja en relación a otro tipo de empresas. Además, ciertas bases a concursos se plantean de tal forma que no incluyen la figura de las cooperativas, imposibilitando que ellas puedan satisfacer los requerimientos específicos. Si bien las cooperativas también pueden acceder a préstamos bancarios como cualquier otra empresa, no siempre logran acceder a este beneficio de forma directa. Al ser poco conocida la figura de las cooperativas de trabajo, enfrentan dificultades al momento de solicitar préstamos bancarios ya que no son consideradas como generadoras de capital, confundiéndose su estatus de empresa por el hecho de ser sin fines de lucro.

e. **Rol limitado de la DECOOP actual**: El Departamento de Cooperativas emergió como un espacio conflictivo en el mundo cooperativo. En primera instancia, se planteó que su rol era confuso en el sentido de que tiene la responsabilidad de fiscalizar, a la vez que promover el desarrollo cooperativo. Además, se mostró como un espacio que podría tener mayor potencial en términos de facilitar información, realización de estudios y levantamiento de necesidades. Con esto se releva su importancia como articulador del sector, dejando entrever, sin embargo, que habría que reorganizarlo de acuerdo a las necesidades actuales. Específicamente, se propone: i) esclarecer las líneas de acción en términos de fomento y fiscalización; ii) promover la realización de estudios focalizados que entreguen información actualizada que sirva para conocer las necesidades del sector; iii) ampliar y reformular los programas actuales de capacitación.

¿Por qué promoverlas en Chile?

- Asociatividad: crean ciudadanía, aportan al mantenimiento de la democracia, impactan en el empoderamiento de las bases sociales, y facilitan y promueven la capacitación.
- Valor económico vinculado: constituyen una fuente de trabajo, creando puestos a pequeña escala. A su vez, se vinculan al territorio, impactando en el desarrollo económico local.
- Equidad económica: constituyen un espacio donde la redistribución y manejo de dinero es transparente, promoviendo la inclusión en su ambiente laboral.

2.2 Organizaciones comunitarias funcionales

La ley chilena define la organización comunitaria funcional como "aquella con personalidad jurídica y sin fines de lucro, que tenga por objeto represen-

tar y promover valores e intereses específicos de la comunidad dentro del territorio de la comuna o agrupación de comunas respectiva"[20]. Se caracterizan por ser heterogéneas, tanto así que muchas veces son definidas desde su "no ser", es decir, todas las que no son organizaciones territoriales.

Su esencia radica en agrupar a personas en torno a un objetivo común y no necesariamente a un territorio. Son flexibles, capaces de congregar a personas a partir de una multiplicidad de temas culturales, recreacionales, sociales, educativos, entre otros, permitiendo la existencia de una gran cantidad de ellas a nivel nacional. Se definen también como agrupaciones vivas, ya que tienen un alto grado de participación y generan un fuerte sentimiento de identidad y pertenencia, dada su capacidad de entregar un beneficio a la comunidad. Se puede afirmar que a partir de su característica central (agrupar por un tema común), se constituyen para satisfacer una necesidad o entregar un beneficio social a sus miembros. Todas estas organizaciones van a tener algún tipo de actividad económica; sin embargo, solo algunas la formalizarán. Dependiendo de sus focos de trabajo, las organizaciones buscarán apoyo financiero y asociativo en otras instancias del Estado, e incluso a través de organismos internacionales, ampliando sus redes y campos de acción.

Caracterización del sector

Hasta la promulgación de la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, el registro de este tipo de organizaciones estaba en manos de cada municipio. La ley introdujo, entre otras cosas, la regulación del registro de organizaciones de interés público, creando un registro nacional de personas jurídicas sin fines de lucro. Antes de esto, todo registro quedaba a cargo de cada municipio de manera independiente, con lo cual no había cifras agregadas sino estadísticas separadas cuyo manejo quedaba a criterio de cada municipalidad[21].

El nuevo registro comprende antecedentes relativos a la constitución, modificación y disolución de las organizaciones, y depende de la Unidad de Personas Jurídicas Sin Fines de Lucro del Registro Civil, cuya creación data de enero de 2012. A marzo de 2013, se contaba con un 50% de tasa de respuesta de las organizaciones existentes por parte de los municipios. A la fecha, la base de datos arroja un total de 347 organizaciones catalogadas como funcionales, de un total de 65.535 registros[22]. Este número asciende a 47.851 cuando se agrega la categoría Organización Comunitaria Vecinal, que comprende tanto a organizaciones funcionales como territoriales. Debido a que la base de datos se encuentra en proceso de construcción, es difícil establecer un juicio acabado en relación a estas cifras.

20 Ley 19.418, que establece normas sobre Juntas de Vecinos y demás organizaciones comunitarias.

21 Para ejemplo de tres municipios en detalle, ver Anexo 3.

22 Este número incluye, entre otras, a corporaciones, fundaciones y organizaciones territoriales.

Marco regulatorio

La principal ley que acoge a las organizaciones comunitarias funcionales es la Ley 19.418 sobre juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias. Allí se norma la creación, funcionamiento y disolución de las organizaciones sociales de carácter comunitario. Su espíritu se basa en ser un instrumento orientador para los dirigentes sociales, quienes son considerados como actores centrales para mantener las organizaciones activas y a sus socios participando. Actualmente han sido acogidas bajo la Ley 20.500 de Participación Ciudadana[23], con el objetivo de actualizar aspectos referidos principalmente al derecho de asociación, formas de personalidad jurídica y proceso de obtención, su modalidad de registro y fondos disponibles. Esta ley nace como respuesta a la necesidad de impulsar este tipo de organizaciones, promoviendo su formación y desarrollo.

Además de fomentar y facilitar su surgimiento, un cambio importante que trajo la ley tiene relación con la asociatividad, por cuanto se establece que las organizaciones funcionales "podrán agruparse en federaciones y confederaciones de carácter provincial, regional o nacional", además de promover Uniones Comunales de Organizaciones Funcionales, y se establece que "a lo menos 20% de las organizaciones comunitarias funcionales de la misma naturaleza, existentes en una comuna o agrupación de comunas, podrán constituir una unión comunal de ese carácter"[24]. Con esto, se entrega una señal clara de intención de fomento, en la medida que se propone impactar en su vinculación. En este sentido, es necesario decir que el avance en la generación de un registro único de organizaciones sin fines de lucro contribuiría a lo anterior, ya que permite a las organizaciones conocer otras experiencias entregando la posibilidad de ponerse en contacto.

Institucionalidad

Las organizaciones comunitarias funcionales van a depender directamente de los municipios, cuya vinculación se establece a través de la Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO). Esta tiene como función apoyar técnica y económicamente a las organizaciones, como también promocionar y formar nuevas a través del incentivo de postular a concursos y fondos de distintas entidades. Con la entrada en vigencia de la Ley 20.500, se establece además que cada municipio contará con una ordenanza de participación ciudadana donde se pueden conocer las formas y oportunidades de participación y que su registro será mediado por la Unidad de Personas Jurídicas Sin Fines de lucro del Registro Civil.

23 Ley que entró en vigencia a principios del año 2011.

24 Establecido en los estatutos tipo que rigen la conformación de estas organizaciones.

En la línea institucional referida al acceso a información, existe un portal web que se desprende institucionalmente de la División de Organizaciones Sociales. Es la instancia de bajada de la Ley 20.500 de Participación Ciudadana, donde se explican sus áreas de acción, sectores de impacto y alcances a nivel de la sociedad. Cuenta además con una biblioteca digital con archivos explicativos. La "Serie Participación Ciudadana para una mejor Democracia" consta de cinco documentos referidos a las organizaciones comunitarias (territoriales y funcionales) orientados a fortalecer el capital social de la comunidad, donde se trazan y organizan los principales lineamientos gubernamentales en la temática. En la línea de fortalecimiento de la gestión comunitaria, se ponen a disposición documentos/manuales referidos a: procedimientos para la obtención de personalidad jurídica, elaboración de diagnósticos participativos, instructivos para diseño y elaboración de proyectos, instructivos para administrar los fondos de una organización comunitaria, entre otros.

Instrumentos de fomento

La actividad económica y el financiamiento de las organizaciones comunitarias funcionales es un tema relevante por cuanto tiene un impacto directo en sus posibilidades de mantención, su continuidad a largo plazo y el cumplimiento de sus objetivos. Estas se financian a través de dos vías. La primera consiste en el levantamiento de fondos por cuenta propia, en base a actividades autogestionadas, cuyos participantes pueden ser sus miembros, o abiertas a la comunidad. Entre estas podemos encontrar donaciones, arriendo de sedes y actividades recreativas como bingos y completadas. La segunda opción proviene de fondos concursables, en cuya lógica se asignan capitales según la aprobación de proyectos presentados por las organizaciones. Actualmente existen dos líneas alternativas: fondos municipales y fondos del gobierno central.

Bajo la vía municipal, los posibles concursos van a depender de la disponibilidad de fondos de cada municipio y de los criterios que ellos definan en forma totalmente independiente. De esta forma, las bases y criterios van a estar sujetos al objetivo que se proponga cada municipio. A su vez, los fondos pueden ser destinados no solo a proyectos, sino que también a actividades específicas de las organizaciones, como transporte, arriendo de salas, entre otras. En la línea del gobierno central, no existen fondos dedicados exclusivamente a las organizaciones comunitarias funcionales, sin embargo, existen dos líneas que ofrecen financiamiento a organizaciones de interés público, entre las cuales se encuentran las funcionales. Desde el Ministerio Secretaría General de Gobierno, existe el Fondo de Iniciativas Locales[25] y el Fondo de

25 Financia proyectos locales por un monto máximo de dos millones de pesos y cuyas características refieran a iniciativas que se ejecutan dentro de una comuna y tienen impacto directo en su población. Presupuesto original de $756.608.005.

Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público[26]. Desde el Ministerio de Desarrollo Social, existe el Fondo Más por Chile[27] y el Fondo Mixto[28]. A esto se suma la línea de los otros ministerios, donde se ponen a disposición concursos vinculados a sus áreas de trabajo, a los cuales podrán postular organizaciones comunitarias funcionales en la medida que sus objetivos se ajusten a los propuestos por los ministerios.

Brechas y dificultades

A continuación se presentan algunos puntos críticos de relevancia para el estudio, que han sido analizados como base para la generación de las propuestas.

a. **Falta de información y dificultades en la postulación a financiamiento y fondos**: El financiamiento de las organizaciones comunitarias funcionales dependerá de las actividades autogestionadas y de los fondos del Estado a nivel municipal y central. Los montos y plazos de los fondos estarán en función de cada institución, determinando en muchos casos las posibilidades de mantención de las organizaciones en el tiempo. A pesar de esto, en la práctica son pocas las organizaciones funcionales que postulan a estos fondos, ya sea por falta de información respecto de su existencia (para el caso de los fondos del gobierno central), por las dificultades que supone la postulación misma (para todos los fondos, aunque en la línea municipal se ve atenuado por el hecho de que los mismos municipios actúan como capacitadores a nivel de postulación) o bien por trabas internas de los fondos (caso del Fondo Más por Chile). Así, se podría afirmar que existen problemas en la difusión respecto a la existencia de estos fondos, y que además sus bases y formularios requieren de habilidades que no siempre son cumplidas por los ejecutores de la postulación. Esto pone en cuestionamiento la intencionalidad detrás de estos fondos y la falta de articulación intersectorial, considerando que fortalecen la ciudadanía y democracia, pero que sin embargo son bastante desconocidos.

26 Financia proyectos nacionales por un monto máximo de $10.000.000 y cuyas características refieran a proyectos que tengan impacto directo en dos o más regiones del país, como también, financia proyectos regionales por un monto máximo de $4.000.000 cuyas características refieran a proyectos que se ejecuten dentro de una misma región con impacto directo en dos o más comunas. Presupuesto de $354.147.000.

27 Financia proyectos que tengan como finalidad mejorar las condiciones de vulnerabilidad de personas y familias que viven en situación de pobreza. Pueden postular a este concurso personas jurídicas del sector privado que no persigan fines de lucro, esto es, fundaciones, corporaciones, asociaciones gremiales, sindicatos, juntas de vecinos, y organizaciones comunitarias, cooperativas, entre otras instituciones.

28 Fondo creado por la Ley sobre Donaciones con Fines Sociales para apoyar iniciativas que presenten organizaciones de la sociedad civil y que beneficien directamente a personas en situación de pobreza y/o a personas con discapacidad. Los recursos de este fondo provienen de donaciones de empresas y personas y deben ser distribuidos mediante concursos públicos. A marzo de 2012, se habían realizado cuatro concursos públicos del Fondo Mixto de Apoyo Social (2008, 2009, 2010 y 2011), los cuales en su conjunto han financiado proyectos de pobreza y discapacidad en casi todas las regiones del país. En estos concursos pueden participar las fundaciones y corporaciones sin fines de lucro que formen parte del registro del Ministerio de Desarrollo Social y las organizaciones comunitarias funcionales o territoriales regidas por la Ley 19.418 sobre Juntas de Vecinos.

b. **Desequilibrio en las capacidades y recursos entre municipios**: Las municipalidades constituyen la principal contraparte de las organizaciones comunitarias funcionales. La ayuda que reciben desde el municipio va desde el apoyo en la constitución de las organizaciones, como también la entrega de información sobre fondos a los cuales pueden postular. A su vez, las municipalidades pueden proporcionar en comodato espacios y condiciones materiales para que las organizaciones se puedan reunir, informar y trabajar, facilitando su conformación y consolidación. Sin embargo, su disponibilidad va a estar determinada por los recursos de cada municipalidad, dejando a las organizaciones muchas veces sin espacios donde desarrollar sus actividades. Se observa entonces que esta relación es un arma de doble filo. Es positiva, pues los municipios de cierta forma apadrinan a este tipo de organizaciones, generando concursos y en muchos casos ayudando en las postulaciones. Sin embargo, ya que se trata de prácticas independientes, deja en evidencia la desigualdad existente entre municipios en cuanto a la disponibilidad de fondos y prioridades en su asignación. De esta forma las organizaciones que se vinculan con municipios menos aventajados van a tener a su vez menos oportunidades.

c. **Desarticulación de las organizaciones facilitada por la institucionalidad adversa**: En muchos casos la participación se basa en el interés y voluntad de las personas más que en una relación contractual, de trabajo o económica, donde su quehacer consta de prácticas cotidianas en función de un objetivo o tema apoyado en esta iniciativa sustentada en un espíritu de cambio. Esto implica, en muchos casos, que las trabas que presenta el contexto para su desarrollo (difícil acceso a fondos, falta de un espacio físico para funcionar, alto grado de rotación de los participantes) terminan por desarticularlas[29]. Transparentar y facilitar la actividad económica de estas organizaciones como vía para su sustento y permanencia constituye una vía eficaz para asegurar la continuidad de la organización en el tiempo.

¿Por qué promoverlas en Chile?

- Participación ciudadana: su esencia se basa en la participación ciudadana. Las distintas personas se organizan y agrupan en función de intereses comunes tales como cultura, deporte, medio ambiente, recreación, tercera edad, entre otros.
- Mantenimiento de tradiciones y costumbres: cumplen un importante rol en términos de preservación y fomento del patrimonio cultural inmaterial del territorio.
- Emergencia de nuevas iniciativas para solucionar problemas u oportunidades comunes: el espacio y la interacción generada es un canal de expresión y reconocimiento de temáticas emergentes como agrupaciones defensoras de los derechos de los animales o del mundo cultural.

29 Esto no sería así en el caso de las organizaciones que tienen una presencia histórica o arraigada en el territorio (clubes deportivos, grupos de adulto mayor, etc.).

3. Propuestas y recomendaciones

Las propuestas y recomendaciones se elaboraron a partir de un análisis profundo de la situación de las cooperativas de trabajo y las organizaciones comunitarias funcionales. A continuación se describe la propuesta, organizada en dos ejes principales: 3.1. Marco del cuarto sector: construyendo una nueva perspectiva y 3.2. Nivelar la cancha: políticas a corto y a mediano plazo.

3.1 Marco del cuarto sector: construyendo una nueva perspectiva

La principal recomendación respecto de cómo avanzar en la construcción de un marco de políticas públicas para el cuarto sector sugiere la utilización de una perspectiva bajo la cual sea posible comprender las distintas dinámicas presentadas. Esta debe incluir, además, los distintos modelos que hoy están siendo considerados en la discusión, tales como las empresas privadas de capital, las fundaciones y corporaciones, y los emprendimientos híbridos (desde sus orígenes), y otras organizaciones socioeconómicas. De esta manera, dada la relevancia que pudiesen tener este tipo de organizaciones para el desarrollo socioeconómico en los distintos territorios y realidades chilenas, no obstante su poca visibilidad y participación en la construcción de la agenda pública asociada a estos nuevos modelos híbridos, este trabajo sugiere considerar tanto las cooperativas de trabajo como las organizaciones funcionales en la construcción de esta perspectiva respecto del marco de políticas públicas para el cuarto sector en Chile. Particularmente, toda vez que se reconoce que ambos tipos de organizaciones constan de una naturaleza mixta (especialmente las cooperativas de trabajo, por la importancia de su naturaleza económica y su carácter asociativo), en la cual, a través de distintos caminos y diferentes grados de profundidad, buscarían utilizar mecanismos de mercados para la generación de un bien o servicio público/comunitario por medio de un trabajo dedicado en torno a una misión social. De esta manera, cumplirían con el criterio amplio sugerido para el cuarto sector en Chile, aprovechando el momento de excepcional dinamismo en el cual nos encontramos hoy.

Más aún, al incorporar el análisis de la experiencia internacional, es posible dar cuenta del momento de oportunidad que tenemos para seguir avanzando en este marco. Particularmente, una vez que pudimos recoger valiosos aprendizajes de iniciativas como las mencionadas en Italia, España y el Reino Unido, países en donde el avanzar con un marco específico para los modelos empresariales híbridos pareciera haber sido acertado. Lo sería aún más si, a pesar de los enormes desafíos que esto conlleva, se pudiese avanzar en esta perspectiva inclusiva y plural, que permita luego nivelar la cancha y favorecer con políticas, normativas e instrumentos, los distintos modelos organizacionales/empresariales que vayan emergiendo, para así recoger en ellos su propósito o dimensión social reflejada en la intencionalidad de las personas detrás de las distintas iniciativas.

En este sentido, diferentes cuestionamientos se abren para la construcción de este marco en nuestro país. Principalmente, la problemática sobre la calidad y cantidad de información que provee hoy el Estado para que todos tengamos las mismas oportunidades y alternativas para organizarnos en atender nuestras necesidades, parece ser la más evidente. Esta situación es particularmente importante, ya que basándonos en la experiencia nacional e internacional podemos decir que las formas en las que emergen las organizaciones se van a alinear con lo que el Estado está dispuesto a visibilizar, incentivar y financiar. De ahí se desprende la necesidad de nivelar los esfuerzos asociados a los diferentes modelos organizacionales que emergen del cuarto sector en Chile.

Siguiendo esta línea argumentativa, entendemos como una posibilidad interesante, novedosa y visionaria, el considerar ciertas cooperativas (en particular aquellas que tengan desarrollada su mutualidad externa), las empresas privadas de capital (que adopten un compromiso vinculante y más allá de lo voluntario por trabajar por un fin social y medioambiental), y las fundaciones y corporaciones sumadas a las organizaciones funcionales que utilicen los mecanismos de mercado para alcanzar su fin social o medioambiental, como tres grandes grupos de potenciales empresas del cuarto sector. Considerando esta pluralidad, se podría construir una perspectiva amplia del cuarto sector en Chile, compuesto por empresas de diferentes modelos organizacionales. Estos serían: asociativo, cooperativo y de las empresas privadas de capital. De esta manera, este marco podría ofrecer un traje a la medida para cada modelo organizacional de empresa social, con modificaciones ajustadas a la forma jurídica de cada organización y, según esto, adherir a una normativa que facilite y transparente la búsqueda de compatibilización de la actividad económica con su orientación social. En este sentido, sugerimos favorecer una mejor comprensión de estos distintos modelos de empresas sociales desde una perspectiva de empresas híbridas o cuarto sector, en donde exista un respeto a los principios que rescatamos que tienen que estar presentes en una política pública enfocada a su fomento y desarrollo. Particularmente, se propone lo siguiente: i) respeto a su misión, valores, esencia y tradición; ii) necesidad de facilitar y capacitar sobre el proceso de creación de las distintas figuras empresariales, particularmente de las dos figuras que hemos visto en este documento; iii) transparencia respecto a sus operaciones, funcionamiento y legitimidad.

Además, es relevante explicitar ciertos riesgos a la hora de avanzar con una nueva perspectiva y un marco de políticas públicas plural para el cuarto sector. Entre ellos destacan:

- Presionar a las organizaciones de naturaleza asociativa de manera que aquellas que sin tener interés ni necesidad se transformen en organizaciones netamente económicas y abandonen su misión/naturaleza social.
- Instrumentalizar estas organizaciones bajo un paradigma de emprendimiento e indicadores de gestión y resultados económicos, que están lejos de los valores y la legitimidad moral de su modelo y propuesta de valor.

Una última limitación asociada a la operacionalización de esta nueva perspectiva pasa por el hecho de involucrar organizaciones de tres sectores diferentes con distintos marcos regulatorios, que van desde la personería jurídica y sus distintos estatutos, hasta las normativas y legislaciones asociadas a impuestos y donaciones, entre otras. Esto, sumado al trabajo de diálogo con los distintos grupos de interés asociados a cada sector, quienes naturalmente tendrán su visión al respecto. Por esta razón, entendemos que de forma paralela a la construcción de esta macro perspectiva en torno a las empresas del cuarto sector, puede ser recomendable aprovechar el momento de oportunidad avanzando en la implementación de una figura para alguno de los tipos de organizaciones mencionados, por ejemplo, para las Empresas B, cuya discusión ha sido central en la comisión de trabajo liderada por el Ministerio de Economía.

3.2 Nivelar la cancha: reconociendo y legitimando los distintos modelos empresariales que habitan el cuarto sector

De la mano con lo anterior, resulta urgente nivelar la cancha en términos de instrumentos e institucionalidad para las distintas figuras. En esta línea, se proponen acciones para estos dos tipos de organizaciones en el corto y mediano plazo, para luego finalizar con una reflexión sobre la necesidad de intersectorialidad en las políticas públicas asociadas.

A corto plazo:

• Cooperativas de trabajo

Luego de varios años sin mayores intentos por dinamizar el modelo de organización de cooperativas, actualmente se encuentra en trámite un proyecto de ley que modifica la Ley General de Cooperativas, buscando, entre otras cosas, flexibilizar los requisitos de su constitución, fortalecer su capacidad de gestión e incentivar su eficiencia económica, lo cual constituye un avance importante. En las distintas áreas se propone lo siguiente:

Respecto a la institucionalidad: evaluar en profundidad la cercanía existente entre el DECOOP y la realidad cooperativa, tanto en términos de monitoreo como de fomento.

Si bien se ha avanzado en su rol institucional vinculante, se pudo dar cuenta de la necesidad de que se estreche aún más el lazo existente entre la DECOOP y el mundo cooperativo. Un ejemplo de esto es que las cifras presentadas en el portal son disonantes entre si[30], dejando en evidencia la necesidad de que

30 Un ejemplo de esto es que en la información respecto del proyecto de ley en trámite se indica que las cooperativas tienen más de 1.300.000 socios, mientras que en una noticia de la web del Día Nacional de las Cooperativas se indica que hay 1.650.000 socios. A su vez, en la base de datos descargable del sitio del DECOOP aparece un total de 2.402.789 socios. Si bien, en relación a las primeras dos cifras la diferencia podría ser viable, por cuanto una emana de septiembre de 2011 y la segunda de julio de 2013, igualmente no son consistentes con la información de la base de datos a agosto de 2013.

exista un registro único de cooperativas, transversal y actualizado.

Se propone que el área tome un rol más activo en la difusión de fondos. Se pudo dar cuenta, por ejemplo, que no se exhibe el Fondo Mixto, una instancia nueva y provechosa a la cual pueden postular cooperativas.

Respecto de los instrumentos de fomento: se hace necesario profundizar la pertinencia de las cooperativas en las distintas líneas de fomento que tiene el gobierno central.

A partir de que se identificó la falencia de que en muchos casos no se indica explícitamente en los requisitos de los fondos el hecho de que podrían postular cooperativas, se hace necesario profundizar en la realización de un mapeo de los instrumentos actuales que existen (Fondo Mixto), incluyendo aquellos que no son claros en quiénes pueden postular (fondos a través de la Ley de Donaciones Culturales, fondos dirigidos a organizaciones sin fines de lucro).

Respecto de la participación del gobierno central: se hace necesario que se nivele la cancha respecto a la comunicación e información de las diferentes formas de hacer empresa.

Un ejemplo de esto se extrajo del análisis de los portales web, donde no integran el modelo cooperativo como alternativa, tanto en Pyme Atiende como en Tu Empresa en un Día. En el primer caso, se exhibe solamente la opción de sociedad de responsabilidad limitada. En el segundo, que busca promover y facilitar la formación de distintos tipos de empresas, no aparece la opción cooperativa, incluso entre aquellas proyectadas a incluirse en los próximos años. Es necesario validar la posibilidad de hacer otro tipo de empresa que no sea solamente la privada de capital, nivelar la cancha en términos de la información disponible y los medios para hacer distintos tipos de empresas.

- **Organizaciones comunitarias funcionales**

Es necesario reconocer que en los últimos años ha habido un claro esfuerzo por dinamizar el sector generándose avances importantes, principalmente en cuanto al marco regulatorio con la promulgación de la Ley 20.500 y la creación de fondos (Fondo de Iniciativas Locales y Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público). Sin embargo, en la práctica se requiere de esfuerzos adicionales que profundicen lo anterior:

Respecto de la operativa de la ley: se hace necesario revisar sus alcances en el territorio, especialmente cuando se trata de la participación ciudadana.

Un ejemplo de esto es que el portal operativo de la Ley 20.500 (www.participacionciudadana.cl) es muy completo, pero se cuestiona su capacidad de hacerse conocido a nivel territorial. En el transcurso de la investigación

desarrollada, la existencia de este portal y las herramientas que entrega no fueron mencionadas por los informantes (expertos y casos), lo cual pone en evidencia la importancia de buscar otras vías de difusión para los avances que ya se han hecho, por ejemplo, facilitar el acceso a esta información por otros medios no virtuales.

Respecto de los instrumentos de fomento: si bien se avanza en la creación de nuevos fondos que consideren estas organizaciones, ciertos errores en su implementación no permiten aún ser de apoyo para este sector.

Por ejemplo, lo que ocurrió con la creación del Fondo Más por Chile, el cual tuvo la intención de integrarlas, sin embargo el fondo tiene exigencias burocráticas que en la práctica no permite su real participación.

A mediano plazo:

- **Cooperativas de trabajo**

Potenciar las oportunidades de asociatividad, y llevar el tema a una agenda pública permanente:

Es necesario promover instancias de asociatividad en el mundo cooperativo como una vía de canalización de demandas hacia la agenda pública. En términos concretos, se hace necesaria la implementación de una estrategia de fomento que se instale con mayor fuerza y trascienda los gobiernos de turno.

Adecuar y fomentar la asociatividad vía instrumentos de fomento: es relevante buscar una forma en que los instrumentos de fomento reconozcan y validen el modelo cooperativo. Un ejemplo de esto es el Programa de Emprendimientos Locales (PEL) de CORFO, el cual hoy en día busca fomentar la asociatividad pero en la práctica cada postulante lo hace por separado.

Evaluar la creación de algún fondo exclusivo para cooperativas: se propone que se evalúe la creación de un fondo de fomento cooperativo que dependa exclusivamente de la DECOOP, orientado a la dinamización del sector, y específicamente a las cooperativas de trabajo.

- **Organizaciones comunitarias funcionales**

Aprovechar la oportunidad derivada de reconocer y legitimar su dimensión económica, para diversificar y expandir su campo de acción.

Es de suma relevancia que se valide y explicite la obtención de ingresos, de manera que se instaure como una vía legítima de sostenimiento y desarrollo de estas organizaciones. En la medida que se reconozca con más fuerza su dimensión económica, se podrá potenciar el desarrollo de áreas de orientación social más concreta, como el ejemplo de Italia con la creación de guarderías, instancias de apoyo a discapacitados o centros de apoyo educativo, entre otros. Bajo la perspectiva actual, estas iniciativas no aparecen como viables en el imaginario público.

Intersectorialidad en las políticas públicas hacia estas organizaciones

Tal y como fue diagnosticado por Radrigán y Barría (2005), la desarticulación y falta de estructura del sector de la economía social ha limitado por décadas el avance de estos modelos de organizaciones socioeconómicas. "Cada grupo funciona de manera independiente y no coordinada con el resto, fenómeno que entre muchas explicaciones, se debería a la ausencia de una política de Estado enfocada a la sociedad civil y la falta en general de incentivos a la participación ciudadana"(Radrigán y Barría, 2005, p. 29). Esto refuerza la urgencia de actuar y avanzar en una estrategia seria que permita reconocer este tipo de organizaciones con todo su potencial y valor. Es así como el fomento de la intersectorialidad que ataque esta desarticulación es otra medida sugerida para el mediano plazo. Una estrategia en torno a esta supone, entre otras ventajas, una gestión integrada y en red junto al territorio y la población, además de operar en base a presupuestos compartidos, todo lo cual puede favorecer la dinamización de los dos sectores analizados.

Para lograr este objetivo, se recomienda tomar ciertas lecciones de la *praxis* que sugieren diseñar dispositivos institucionales que, por un lado, minimicen las usuales resistencias y luchas de poder asociadas a una estrategia intersectorial y que, por el otro, contribuyan expresamente a la creación de comunidades de sentido. De esta forma, para avanzar en esta temática, se haría necesario tener presente los siguientes elementos:

- La estructura gubernamental puede ser diseñada de forma que la atención se traslade desde los sectores hacia los problemas, basándose en la población de un territorio dado.
- La estrategia de intersectorialidad tiene que ser incorporada a la planificación de las políticas, pero también a su ejecución.
- Cuando la intersectorialidad afecta al conjunto de una estructura gubernamental hay que considerar las resistencias generadas por la transformación radical de las relaciones de poder.
- Se trata de crear corresponsabilidad y cooperación.
- Un factor clave en la eficacia de los entes de coordinación intersectorial es la existencia de un foco claro y significativo.

En síntesis, apelar a una intersectorialidad más robusta sería un aporte esencial a la articulación de las necesidades de los distintos actores y políticas que operan tanto en el ecosistema de las cooperativas de trabajo, como de las organizaciones comunitarias funcionales.

Conclusiones

A lo largo de la investigación queda de manifiesto que estamos frente a dos tipos de organizaciones o subsectores poco explorados o invisibles en la agenda pública relativa a los nuevos modelos empresariales en Chile: las coope-

rativas de trabajo y las organizaciones comunitarias funcionales. Estos tipos de organizaciones de naturaleza híbrida transitan en diferentes direcciones. En esta línea, el principal desafío radica en reconocer y validar, por un lado, la dimensión social en el ámbito cooperativo y, por el otro, la dimensión económica en las organizaciones funcionales. Con esto, se podría visibilizar el aporte al desarrollo del país de estas organizaciones dentro de las dinámicas estudiadas asociadas al cuarto sector.

- **Sobre el subsector de empresas cooperativas, que fortalece la generación de valor social desde su naturaleza económica**

Se trata de organizaciones de carácter económico empresarial, que a diferencia de la empresa privada de capital, tienen la cualidad de producir una mutualidad interna y en algunos casos también externa (hacia el territorio y la comunidad), como se da en muchas cooperativas de trabajo. Se distinguen de otras formas de organización económica afirmando su identidad en tener un espíritu ético basado en el objetivo de producir un beneficio a la sociedad, establecer relaciones laborales horizontales (práctica de que cada socio es un voto independiente de los capitales invertidos), generar prácticas económicas justas y equitativas, y fortalecer y expandir su actividad como el beneficio social que proporcionan a la comunidad.

El desafío que se presenta es doble. En primer lugar, se debe esclarecer y legitimar su condición de empresa, situación que como se pudo observar a través de la investigación, particularmente al momento de revisar la difusión que se da en los distintos portales de gobierno, es algo que ya se les cuestiona en el sentido que no se les reconoce como modelo al mismo nivel que el resto de las empresas. En segundo lugar, su aporte en términos de mutualidad externa, que como se pudo ver a través de los casos, es un elemento que legitima por sí mismo la importancia de trabajar en la línea de su fomento.

- **Sobre el subsector de organizaciones comunitarias funcionales que incorpora la generación de valor económico desde su naturaleza social**

La dimensión económica de las organizaciones comunitarias funcionales tiene su base en lo que establece la ley como organización sin fines de lucro. Esto, en la práctica, traduce su actividad económica a la obtención de fondos a través de la adjudicación de concursos municipales o del gobierno central e ingresos propios vía cuotas de los socios y actividades tales como arriendo de sedes, rifas, bailes, entre otras actividades. En este sentido, es importante destacar la relevancia de esta dimensión, donde se puede afirmar que la perspectiva es bastante ambigua: hasta cierto punto se reconoce, en tanto se les permite, por ejemplo, arriendo de sede y otros mecanismos de ingreso, pero en los instrumentos y en el análisis general no hay mayor referencia a esta dimensión. Esta ambigüedad va a permitir que los actores desplieguen distintas formas de actividad económica, principalmente según la forma en que se plasmen los aspectos flexibles de la ley en sus estatutos. Esta situación

nos permite afirmar preliminarmente que:

- La no definición explícita de estas posibilidades deja este espacio relegado a la invisibilidad, que se puede entender desde la sociedad civil como un lugar al margen de la ley. Esto es un factor disuasivo para su desarrollo, dejando a las organizaciones en un *status quo*.
- Las posibilidades de acción que pueden tomarse a partir de estos espacios de ambigüedad va a implicar muchas veces que quienes ejercen estas prácticas sean personas que manejan un conocimiento específico y avanzado respecto a la situación. Por tanto, su uso provechoso va a limitarse a unas pocas personas/organizaciones.

Se concluye entonces que lo que hace falta es socializar estas oportunidades. Con esto se podría dinamizar en gran medida la dimensión económica de estas organizaciones, sin perder de vista el riesgo de que se termine su naturaleza asociativa. Respecto a la necesidad de facilitar la administración de estos fondos, vale la pena rescatar el avance registrado desde la Ley 20.500, uno de cuyos productos es fortalecer la gestión comunitaria, entregando herramientas para administrar dineros de una organización comunitaria[31]. Sin embargo, si bien en documentos públicos se reconoce la dimensión económica, nos parece que este sigue siendo poco claro. Por último, podemos afirmar que la motivación y el foco desde las políticas públicas debe seguir orientado a potenciar su naturaleza social y asociativa, sin caer, por ejemplo, en ejercer una presión exagerada en toda iniciativa asociativa en los territorios, implementando instrumentos e institucionalidad que fomente un isomorfismo emprendedor que finalmente vaya en desmedro de su naturaleza.

- **Trabajar por terminar con la atomización institucional sobre estos sectores y fomentar la intersectorialidad**

La lógica sectorial en que se estructuran los fondos y estrategias en materia de las organizaciones estudiadas puede traducirse en una amplia oferta de fondos y/u oportunidades para las diferentes organizaciones, pero que no necesariamente los potenciales beneficiarios pueden acceder. Esto se produce ya sea por falta de información, por complejidad de su obtención, por tener objetivos específicos no concordantes entre sí o porque los criterios de elegibilidad no son uniformes, ni escalables.

Asimismo, como se observó en el diagnóstico realizado, pareciera que los fondos y/u oportunidades no favorecen la concordancia de estrategias efectivas, en relación al público objetivo y al desarrollo del tipo de organización que se desea intencionar. La oferta pareciera estar marcada por lógicas de configuración individualistas y poco conectadas en la esfera de los distintos estamentos gubernamentales, produciéndose además una disociación mayor entre la cúpula gubernamental y la implementación territorial. De esta ma-

31 N°8 de la "Serie Participación Ciudadana para una Mejor Democracia", Subsecretaría General de Gobierno.

nera, el sistema de acceso y distribución de fondos y/u oportunidades no contempla la posibilidad de reorganizar recursos y capacidades en función de objetivos compartidos, como es la propuesta de un sistema intersectorial, donde por un lado en su dimensión política, las políticas públicas buscan estrategias globales de desarrollo que deben ser planificadas y ejecutadas intersectorialmente, y por otro, desde la dimensión técnica, se crean mejores soluciones, porque la intersectorialidad permite compartir los recursos y capacidades que son propios de cada subsector.

Referencias

Dees, G., 1998. *The meaning of social entrepreneurship*. Duke University Working Paper.

Defourny, J. y Nyssens, M., 2012. *The EMES approach of social enterprise in a comparative perspective*. EMES Network. WP no. 12/03.

Edwards, J., 2008. *Hybrid organizations: social enterprise and social entrepreneurship*. Pinckney-Edwards.

Elkington, J., 1997. *Cannibals with forks: the triple bottom line of 21st century business*. Capstone Publishing, Oxford.

Etzkowitz, H. & Leydesdorff, L., 2000. The dynamics of innovation: from national systems and 'Mode 2' to a triple helix of university-industry-government relations. *Research Policy*, 29 (2), 109-123.

Gatica, S., 2012. *Convergencia y emergencia del cuarto sector en Chile*. Presentación realizada en el Ministerio de Economía.

Gatica, S., Larenas, J.P., Koljatic, M. y Miranda, P., 2012. *La innovación social en Chile y el rol del Estado en su desarrollo*. Pontificia Universidad Católica de Chile. Disponible en: http://www.economia.gob.cl/ [accedido el 1 de Julio 2013].

Harding, R., 2004. Social enterprise: the new economic engine. *Business Strategy Review*, 15 (4), 39–43.

ICA, 2013. *Co-operative identity, values and principles* [online]. ICA. Disponible en: http://ica.coop/en/what-co-op/co-operative-identity-values-principles [accedido el 1 de Julio 2013].

Leadbeater, C., 2007. *Social enterprises and social innovation: strategies for the next ten years*. A social enterprise think piece for the Office of the Third Sector, London Cabinet Office, UK.

Nyssens, M., 2006. *Social enterprise: at the crossroads of market, public policies and civil society*. London and New York, Routledge.

Palin, A., 2013. Financial crisis forced business schools to change curriculum. *Financial Times* [online]. Disponible en: http://www.ft.com/intl/cms/s/2/80cba3fc-d9c3-11e2-98fa-00144feab7de.html#axzz2cRoZAVsO [accedido el 1 de Julio 2013].

Phills, J., Deiglmeier K. & Miller, D., 2008. Rediscovering social innovation. *Stanford Social Innovation Review*, 6 (4).

Porter, M. & Kramer, M., 2011. Creating shared value. *Harvard Business Review*, January-February 2011.

Radrigán, M. y Barria, C., 2005. *Situación y proyecciones de la economía social en Chile. Panorama de la economia social en Iberoamerica.* Fundación Iberoamericana de la Economía Social.

Román, J.P., 2012. *Cooperativas.* Santiago, Chile: Editorial Abeledo Perrot Chile.

Sabeti, H., 2009. *The emerging fourth sector, executive summary.* The Aspen Institute and the W.K. Kellogg Fundation, Washington DC.

Zurbano, M., Henry, G. y Urzelai, A., 2012. El cuarto sector en Euskadi. País Vasco: Innobasque.

ANEXO

ANEXO 1. **Tabla detalle de entrevistados**

EXPERTOS INTERNACIONALES	EXPERTOS NACIONALES	REPRESENTANTES INSTITUCIONES PÚBLICAS	CREADORES, OPERADORES Y DIRIGENTES	CASOS DE ORGANIZACIONES	SITIOS WEB ESTUDIADOS
Pierluca Gibelli, Consorcio Cooperativas & Solidarete. ITALIA	Mario Radrigán, Centro Internacional de Economía Social y Cooperativa CIESCOOP	Carlos González, Unidad de Estudios y Capacitación, Departamento de Cooperativas DECOOP	Eduardo Mardones, Artesur Operador Privado Quillota	SITRACOL Cooperativa de Trabajadores de Colectivos	www.participaciónciudadana.cl
Rafael Chávez, CIRIEC & Universidad de Valencia. ESPAÑA	Jorge Rossi, Instituto Chileno de Educación Cooperativa ICECOOP	Patricia Benavides, Dirección de Desarrollo Comunitario Providencia DIDECO	Territorio Sur, Cooperativa de Trabajo en Valparaíso.	Cooperativa PRYMAVE	División de Organizaciones Sociales
Andrea Westall, New Economic Foundation & Birmingham University REINO UNIDO	Gonzalo Muñoz, Presidente Asoges	Tomás Marín, Municipalidad de Providencia		Cooperativa Lleku	Ministerio Secretaría General de Gobierno
	Juan Pablo Larenas, Director Ejecutivo Sistema B	Sebastián Echeverría, Ministerio de Desarrollo Social		Centro Bicicultura	Municipalidades de Providencia y Santiago
		Juan Covarrubias, Chile Atiende		Centro de Desarrollo Expresión	Chile Atiende y derivaciones
				Rama de Fútbol Estadio Las Condes	Empresas en un día
					Más por Chile

ANEXO 2. **Tabla detalle cuerpo legal**

LEGISLACIÓN REVISADA	DESCRIPCIÓN
Ley Nº 19.418 de 1995	Sobre juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias
Ley Nº 20.500 de 2011	Sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública
Ley Nº 19.832 de 2002	Modifica la Ley General de Cooperativas
Reglamento Ley General de Cooperativas	Reglamento relativo a la Ley General de Cooperativas. Publicación en Diario Oficial: enero de 2007
Resolución Administrativa Exenta de Julio 2013	Dicta normas de carácter societario, administrativo, financiero y contable para el sector cooperativo

ANEXO 3. **Cifras de organizaciones comunitarias funcionales en tres municipios**

• Municipalidad de Providencia. Enero 2013. 4.068 Organizaciones Comunitarias Funcionales. Hasta julio se han creado 22 nuevas. (Detalle: 114 centros de adulto mayor, 1.049 clubes deportivos, 225 centros de madres, 83 centros de padres y apoderados, 2.597 otras. De un total de 11.391 organizaciones comunitarias con personalidad jurídica vigente en la comuna).
• Municipalidad de Con-Cón 2012. 85 Organizaciones Comunitarias Funcionales. (Detalle: 20 de adulto mayor, 5 grupos femeninos, 60 clubes deportivos).
• Municipalidad de Valparaíso. 2012. 1.289 Organizaciones Comunitarias Funcionales (Detalle: 294 de adulto mayor, 455 culturales, 25 clubes de cueca, 422 clubes deportivos, 55 centros juveniles, 38 folklóricas).

Desde el año 2006 el Concurso de Políticas Públicas ha incentivado a equipos de académicos de la Universidad Católica a aplicar sus conocimientos para dar solución a los problemas reales de la sociedad, en un permanente diálogo con quienes diseñan, legislan o implementan políticas públicas. Con esta octava versión, ya son ochenta y una las "Propuestas para Chile" que se han desarrollado.

Agradecemos a las instituciones que apoyaron el Concurso de Políticas Públicas 2013: Senado, Cámara de Diputados, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, y Ministerio de Educación.

Ministerio Secretaría General de la Presidencia

Ministerio de Vivienda y Urbanismo

Ministerio de Educación

Gobierno de Chile

REPUBLICA DE CHILE
SENADO

CAMARA DE DIPUTADOS
CHILE