

Concurso Políticas Públicas / 2014

Propuestas para Chile



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE

Concurso Políticas Públicas / 2014

Propuestas para Chile



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

**Propuestas para Chile
Concurso Políticas Públicas**

© Inscripción N° 248.730
Derechos reservados
I.S.B.N 978-956-14-1491-4

Primera edición
500 ejs
Edición General:
Ignacio Irrarrázaval, Carla Pozo, 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
2014

Concurso Políticas Públicas / 2014

Propuestas para Chile

“La mirada de la ciencia se beneficia así de la Fe: esta invita al científico a estar abierto a la realidad, en toda su riqueza inagotable”

**Lumen Dei, Carta Enciclica
de SS Francisco sobre la Fe, p. 45**

Presentación

Una de las iniciativas que reflejan el compromiso de la Pontificia Universidad Católica de Chile de servir al país y compartir el conocimiento que se cultiva en sus aulas con la sociedad, es el Concurso de Políticas Públicas, que surgió hace ya nueve años.

Su objetivo fundamental ha sido fomentar la participación de la Universidad en el quehacer nacional a través del análisis, discusión y elaboración de propuestas de política pública que intentan aportar soluciones concretas a problemas relevantes que aquejan a la sociedad, siempre con el fin último de ayudar al progreso de nuestro país y mejorar la calidad de vida de todos los chilenos.

Durante el año 2014, equipos multidisciplinarios de académicos desarrollaron diez propuestas en tal sentido, las cuales se encuentran contenidas en este libro. Los ámbitos comprendidos fueron diversos: salud, educación, migración, calidad de la política, mecanismos de evaluación de las políticas públicas, pensiones alimenticias e instrumentos de planificación comunal. Todas estas propuestas son producto del diálogo entre los académicos y distintos actores tanto de gobierno y del poder legislativo, como del mundo privado y de la sociedad civil, quienes fueron convocados a participar en las distintas instancias que contempla el Concurso, a fin de reflexionar en torno a los problemas públicos.

Esperamos que las investigaciones desarrolladas en la novena edición de este Concurso puedan ser un aporte para quienes deben tomar decisiones a la hora de diseñar, implementar y evaluar políticas públicas. Todas estas propuestas son producto de una reflexión académica rigurosa, que busca contribuir a los desafíos que enfrenta nuestro país desde nuestra identidad católica y nuestra vocación pública.

De manera muy especial, queremos agradecer a las instituciones que participaron en la convocatoria y en el desarrollo del Concurso de Políticas Públicas 2014: Senado, Cámara de Diputados, Ministerio de Educación y Ministerio de Desarrollo Social; sin ellos, no sería posible vincular el trabajo académico con los responsables de tomar decisiones en materia de políticas públicas.

DR. IGNACIO SÁNCHEZ DÍAZ
Rector

Prólogo

El Concurso de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile ha contribuido por nueve años a la elaboración de propuestas de políticas públicas basadas en un trabajo académico riguroso.

El libro “Propuestas para Chile” recoge las investigaciones académicas desarrolladas en el marco del Concurso y se ha transformado en un insumo valioso para los actores públicos, quienes son los llamados a ejecutar las políticas públicas en sus distintos niveles. La riqueza de estas investigaciones radica en que son producto de un trabajo multidisciplinario entre académicos UC, quienes están en permanente diálogo con los actores del mundo público, ya sea del poder ejecutivo y legislativo, como también con la sociedad civil y actores del mundo privado.

Durante el año 2014 se desarrollaron diez propuestas de políticas públicas en temas de relevancia nacional. Podemos mencionar la propuesta relativa a la promoción de una ley de salud mental, la cual forma parte de los lineamientos que el Ministerio de Salud está promoviendo. De igual manera, la propuesta que aborda los Planes de Desarrollo Comunal en tanto instrumentos de mejora en la planificación, participación y rendición de cuentas, sin duda es un insumo importante para avanzar en la descentralización. Así también, la propuesta que aborda el financiamiento público de los partidos políticos y organizaciones políticas apunta a uno de los ejes que el Gobierno está comprometido a promover dentro de su agenda de cambios del sistema electoral y de financiamiento de la política.

Las tres propuestas ligadas al ámbito educacional son de gran valor en el contexto actual de reforma. Especial importancia reviste la propuesta de cambio en los currículos de educación ciudadana, así como la propuesta de inclusión de estudiantes con discapacidad en la Educación Superior, y la investigación que aborda los posibles cambios de la estructura jurídica y gobierno de las universidades estatales.

Por su parte, se consideran relevantes las recomendaciones que entrega la propuesta que mejora los mecanismos de inserción de inmigrantes altamente calificados en nuestro país. Asimismo, de gran valor para la protección de los derechos de los niños y niñas como también de los adolescentes, reviste la propuesta relativa al pago efectivo de pensiones alimenticias. De igual manera, es de gran aporte para la toma de decisiones en materia de cobertura en salud la propuesta relativa de un modelo de evaluación de tecnologías sanitarias en Chile.

Nuestra Subsecretaría de Evaluación Social cumple con funciones específicas de diseño, coordinación y evaluación de políticas sociales, así como también la evaluación social de proyectos de inversión pública. Es en esta línea que la propuesta sobre institucionalidad de la evaluación e innovación de las políticas públicas es de gran interés para el trabajo realizado por esta Subsecretaría.

El proceso de evaluación de las políticas públicas es una necesidad país, y es por eso que la institucionalidad que el Estado ha generado en materia de evaluación y seguimiento de políticas públicas busca contribuir al mejoramiento de la eficiencia en la asignación y en el uso de los recursos públicos, como asimismo en la generación de información que aporte al mejoramiento continuo de las políticas, programas y proyectos, para llegar con mayor pertinencia y oportunidad a los usuarios de las mismas. En este contexto, la propuesta presentada en este libro es un importante aporte que permite seguir avanzando en asegurar la efectividad y eficacia de las políticas, lo que impactará directamente en el desarrollo del país.

La propuesta desarrollada analiza el sistema de evaluación chileno, realiza una rigurosa investigación de la experiencia internacional en esta materia, estudiando las estructuras utilizadas por otros gobiernos, para finalmente proponer un sistema de evaluación que reconoce los avances e institucionalidad existente, y busca potenciarla, considerando los distintos usos que posee la información que surge de las evaluaciones, en pos de un perfeccionamiento del diseño y gestión de las políticas, programas y proyectos públicos; como asimismo reconoce la interacción del ciclo de la evaluación con el ciclo político, presupuestario o legislativo.

Agradecemos el trabajo de los académicos UC de vincular su quehacer y proponer soluciones concretas a los problemas públicos, a fin de contribuir a la construcción de un mejor país para todos los chilenos y chilenas.

HEIDI BERNER HERRERA

Subsecretaria de Evaluación Social
Ministerio de Desarrollo Social

Introducción

Con esta novena versión del Concurso de Políticas Públicas, desde el año 2006 a la fecha ya suman 91 las propuestas de política pública que se plasman año a año en este libro. A lo largo de este periodo han participado más de 240 profesores de casi 30 unidades académicas de toda la Universidad. Siempre con el objetivo de aportar desde la academia con soluciones concretas a problemas públicos. El Concurso de Políticas Públicas, además, pretende promover el intercambio entre el mundo académico y el mundo público, privado y social.

Este año el Concurso contó con el apoyo del Senado, la Cámara de Diputados, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Desarrollo Social. Agradecemos sinceramente el aporte y acompañamiento de cada una de estas instituciones en este proceso. La selección de las propuestas ganadoras se realizó en el mes de enero de 2014, a través de una comisión en la que participaron representantes de las entidades patrocinadoras del Concurso y de la Universidad. Las propuestas fueron desarrolladas durante un periodo de diez meses, cuyo proceso incluyó instancias de diálogo e intercambio entre los académicos, diferentes actores y tomadores de decisión relacionados con la temática en desarrollo.

Es nuestra intención que las propuestas sean contingentes a los problemas reales a los que nos vemos enfrentados hoy en Chile y, en un año como este, en el que se han anunciado grandes reformas en diferentes ámbitos, como Centro de Políticas Públicas buscamos contribuir al desarrollo de un debate informado, y una de las formas de hacerlo es entregando propuestas concretas para los grandes desafíos a nivel país, desde una mirada académica y de largo plazo. Varias de las propuestas desarrolladas a través del Concurso de Políticas Públicas 2014 tuvieron un correlato claro con los temas de la agenda pública, siendo uno de ellos el de la educación superior. En este libro se presentan dos propuestas que abordan esta temática; una sobre el gobierno de las universidades del Estado, tema que se encuentra actualmente en la discusión pública, y otra relativa a la inclusión de estudiantes con discapacidad en las universidades.

Otro tema que ha estado presente en el debate, y que seguirá estándolo, es la salud, en particular, la salud mental. Una de las propuestas aquí presentadas plantea la urgente necesidad de contar con una Ley de Salud Mental, siguiendo el ejemplo de otros países. Por otra parte, este año también se produjo un amplio debate en torno a nuestro sistema electoral y, en particular, respecto a la forma en que se financian las campañas y el funcionamiento de los partidos políticos. Este tema también es pertinentemente abordado en este libro, a través de una propuesta de financiamiento público para partidos y organizaciones políticas, que incorpora la mirada de los distintos actores involucrados.

A continuación se hace una breve reseña de los temas abordados en cada uno de los capítulos. En los dos primeros se desarrollan las propuestas relativas al ámbito de la educación superior. En el **capítulo I** se hace una propuesta de gobierno de las universidades del Estado, considerando que la mayoría de las universidades estatales de nuestro país tienen estatutos dictados hace más de 30 años y siguiendo las tendencias mundiales en materia de gobernanza universitaria se hace necesaria una modernización. Luego de un diagnóstico a través del cual se identificaron los principales problemas jurídicos que afectan hoy la capacidad de acción de las universidades estatales, se hace una propuesta de redefinición del marco jurídico de las universidades del Estado, que contempla una mayor autonomía en la gestión, y se proponen alternativas de forma jurídica y organización interna más apropiadas a la realidad actual.

En el **capítulo II** se entrega una propuesta de inclusión de estudiantes con discapacidad en la educación superior. A nivel mundial se ha producido un aumento de estudiantes universitarios con discapacidad y en nuestro país han ocurrido avances en esta materia, como la promulgación en 2010 de la Ley 20.422 sobre igualdad de oportunidades e inclusión social de personas con discapacidad. Aun así existen muchas falencias, por lo que esta propuesta aborda el tema desde la perspectiva del ingreso y admisión a la educación superior, y del financiamiento para la mantención de estos estudiantes en las instituciones. La investigación identifica las principales barreras que dificultan el ingreso, permanencia y egreso de estudiantes con discapacidad en las universidades, y se hacen propuestas en torno al proceso de postulación e ingreso, y a los mecanismos de asignación de recursos que permitan la mantención y egreso de estos estudiantes.

Otro tema que ha estado presente en la agenda, y que es motivo de gran preocupación actualmente, es el aumento de los problemas de salud mental en nuestra sociedad. La legislación existente en Chile que regula el cuidado y participación de quienes padecen estas patologías está dispersa y muchas veces desalineada con los compromisos internacionales. En el **capítulo III** se presenta una revisión de la literatura disponible sobre políticas nacionales de salud mental y se hace un análisis comparado de legislaciones vigentes en otros países y en el nuestro. Se llega a la conclusión de la necesidad y pertinencia de una legislación específica para la salud mental y se hace una propuesta general del marco legislativo para una Ley de Salud Mental para Chile que incluye los contenidos y alcances básicos indispensables que dicha normativa debiese abordar.

También en el ámbito de la salud, el **capítulo IV** contiene una propuesta para institucionalizar el proceso de toma de decisiones en salud. La evaluación de tecnologías sanitarias (ETESA) corresponde a un campo multidisciplinario de análisis que estudia las implicancias médicas, económicas, sociales, éticas y jurídicas del desarrollo, difusión y utilización de tecnologías en

salud. A través de un análisis de las normativas nacionales e internacionales respecto a la evaluación de tecnologías sanitarias, e incorporando la visión, percepción y conocimiento de actores clave involucrados en el tema desde diferentes ámbitos, el equipo propone la creación de una agencia dedicada a la evaluación de tecnologías sanitarias, capaz de tomar decisiones sobre la cobertura de estas en el sector público.

En el **capítulo V**, al igual que en el precedente, se hace una propuesta de institucionalidad del proceso de evaluación, en este caso, de las políticas públicas. A partir de un diagnóstico de la institucionalidad actual sobre el uso y la producción de evidencia en el ciclo de decisión política en Chile, y de la revisión de experiencias internacionales, se hace una serie de propuestas que buscan avanzar al establecimiento de un sistema de evaluación de las políticas públicas en Chile, que incluya al poder ejecutivo, legislativo y a la sociedad civil. Para cumplir este objetivo no se propone una única institución, sino una solución que utilice más de un instrumento, considerando como dimensiones la autonomía o independencia de los poderes del Estado, y el ajuste a los ciclos políticos y presupuestarios.

El **capítulo VI** aborda una temática del ámbito municipal, analizando la principal herramienta de planificación con la que cuentan los municipios de nuestro país: los Planes de Desarrollo Comunal. A partir de un diagnóstico basado en una encuesta aplicada a gran parte de los municipios del país, junto con la realización de entrevistas a informantes claves y al análisis de contenido de algunos PLADECO vigentes, se logró identificar los principales nudos críticos en el proceso de elaboración e implementación de esta herramienta. Para cada uno de ellos se hacen propuestas que apuntan a mejorar la efectividad del PLADECO como instrumento de planificación, participación y rendición de cuentas a nivel local.

El **capítulo VII** aborda los contenidos del currículum escolar, la percepción de los profesores y su formación en torno a la educación ciudadana. Este capítulo presenta un análisis comparado de los currículos de Francia, Inglaterra y Chile, revisando la presencia de elementos de formación ciudadana. El análisis es complementado por un estudio cualitativo que recoge percepciones de los docentes respecto a la formación que tuvieron para la educación ciudadana. Los profesores declaran no haber tenido preparación en estos ámbitos disciplinarios. A partir de estos dos elementos –el análisis curricular y el estudio de las percepciones docentes– se hacen diversas propuestas de mejoramiento, como la identificación de áreas temáticas y disciplinarias en la formación de profesores, cuyo déficit es urgente reparar.

Siguiendo con la formación ciudadana, es sabido que esta tiene repercusión en la participación política. En el último tiempo se ha producido un alejamiento entre la sociedad y los partidos políticos y una fuerte caída en la participación

electoral. Esto se debe en parte a la incapacidad de las instituciones representativas de articular corrientes programáticas amplias y descentralizadas capaces de representar las demandas sociales, junto con la poca capacidad que han desarrollado a nivel individual los políticos para reproducir adhesiones a nivel local. A partir de este diagnóstico, en el **capítulo VIII** se revisa el sistema actual de financiamiento de los partidos políticos y se generan insumos para la creación de una nueva ley de financiamiento público para partidos y organizaciones políticas, condicionando los aportes a la institucionalización de prácticas que contribuyan a mejorar el funcionamiento interno de estos.

Cada vez son más los ciudadanos de otras naciones que llegan a Chile en busca de nuevas oportunidades laborales. Un grupo importante de estos inmigrantes son profesionales, los cuales se ven enfrentados a una serie de obstáculos para poder desempeñarse laboralmente en nuestro país. En el **capítulo IX**, a partir de una encuesta realizada a un grupo de inmigrantes altamente calificados, se identifican los principales problemas que menciona este grupo en su proceso de instalación y luego en su ejercicio profesional. A partir de este diagnóstico se hacen propuestas para mejorar y facilitar la integración laboral de estos migrantes, desde una perspectiva que los considera como un verdadero aporte al desarrollo económico y social de nuestro país.

En el **capítulo X** se aborda un problema al que se ven enfrentadas una gran cantidad de familias en Chile: el incumplimiento del pago de pensiones alimenticias. En este capítulo se hace un análisis del proceso de gestión del pago de pensiones alimenticias, identificando los principales nudos críticos del sistema, para cada uno de los cuales se realizan propuestas acordes. Estas tienen que ver con el fortalecimiento del proceso de mediación, con modificaciones legislativas que apunten a mejorar los mecanismos judiciales actuales, y con la implementación de un registro público centralizado de deudores de pensiones de alimentos. Todas estas medidas pretenden asegurar el cumplimiento efectivo del pago de las pensiones alimenticias.

Es de nuestro mayor interés que estas propuestas sean acogidas por los tomadores de decisión y por la ciudadanía en general, y sirvan como insumo para mejorar las políticas públicas en cada uno de los ámbitos abordados. Reiteramos nuestros agradecimientos a las instituciones patrocinadoras y a todos aquellos que participaron en el proceso de elaboración de estas investigaciones, a través de los diferentes talleres y seminarios. Sin su valioso aporte no sería posible llevar a cabo este Concurso. Finalmente, agradecemos a los académicos de esta universidad que contribuyen día a día al desarrollo del país desde la academia.

IGNACIO IRARRÁZVAL

Director
Centro de Políticas Públicas UC

El Centro de Políticas Públicas UC agradece muy sinceramente a las siguientes personas el apoyo prestado al Concurso de Políticas Públicas 2014:

SENADO DE LA REPÚBLICA

Isabel Allende, Presidenta

CÁMARA DE DIPUTADOS

Aldo Cornejo, Presidente

MINISTERIO DE EDUCACIÓN

Nicolás Eyzaguirre, Ministro

Valentina Quiroga, Subsecretaria

Francisco Meneses, Jefe Centro de Estudios

Macarena de la Cerda, coordinadora Unidad
de Promoción de la Investigación, Centro de Estudios

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

María Fernanda Villegas, Ministra

Heidi Berner, Subsecretaria de Evaluación Social

Rodrigo Herrera, Jefe División de Políticas Sociales

Índice

I. Estructura jurídica y gobierno de las universidades del Estado: bases para una reforma	21
Andrés Bernasconi - Gabriel Bocksang	
II. Inclusión de estudiantes con discapacidad en universidades chilenas: mecanismos de admisión y recursos para su implementación	55
María Soledad Zuzulich - Consuelo Achiardi Ana María Hojas - María Rosa Lissi	
III. Avanzando al desarrollo de una propuesta de Ley de Salud Mental en Chile: marco legislativo de promoción y protección de los grupos de mayor vulnerabilidad y riesgo	89
Matías González - Jorge Calderón - Álvaro Jeria - Paula Repetto Gonzalo Valdivia - Ángela Vivanco	
IV. Evaluación de tecnologías sanitarias en Chile: propuesta de institucionalización de un nuevo proceso de toma de decisiones sobre cobertura en salud	119
Manuel Espinoza - Gonzalo Candía - Raúl Madrid	
V. Institucionalidad de la evaluación e innovación en las políticas públicas: una propuesta multidimensional	149
Francisco Gallego - Paula Bedregal - Fernando Irrázaval Ryan Cooper - Claudia Macías - Fiorella Squadritto	
VI. Planes de Desarrollo Comunal: propuestas para mejorar su efectividad como instrumento de planificación, participación y rendición de cuentas municipal	183
Miguel Ángel Ruz - Maximiliano Maldonado Arturo Orellana - Magdalena Vicuña	
VII. Currículos comparados, percepciones docentes y formación de profesores para la formación ciudadana: tendencias y proposiciones de mejoramiento	215
Rodrigo Mardones - Cristián Cox - Ana Farías - Carolina García	
VIII. Hacia una ley de financiamiento público de partidos y organizaciones políticas	247
Juan Pablo Luna - Nicolás Somma	
IX. Inmigrantes profesionales: propuestas de mejora para que ejerzan en Chile	273
Claudia Silva - Rosario Palacios - José Tessada	
X. Pago de pensiones alimenticias: avanzando hacia una real y eficiente tutela de la infancia y la familia	305
Claudio Valdivia - Fabiola Cortez-Monroy Carolina Escárte - Carolina Salinas	

Estructura jurídica y gobierno de las universidades del Estado: bases para una reforma

INVESTIGADORES¹**ANDRÉS BERNASCONI**
Facultad de Educación**GABRIEL BOCKSANG**
Facultad de Derecho

Resumen

Con solo tres excepciones, las 16 universidades estatales de Chile tienen estatutos dictados hace más de tres décadas, durante el gobierno militar. Bajo estas normas, y las generales aplicables a la administración pública, las universidades del Estado son caracterizadas en nuestro actual régimen jurídico como servicios públicos, cuya naturaleza jurídica es la de organismos autónomos, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Como se trata de entidades del Estado, deben existir respecto de ellas suficientes mecanismos de control, que cautelen su fidelidad a las finalidades que les corresponden según su naturaleza y el ordenamiento jurídico, y el adecuado uso de los recursos a ellas confiados. Sin embargo, algunas de las reglas de funcionamiento que les son aplicables en cuanto servicios públicos limitan más allá de lo necesario la capacidad de estas universidades para desplegar su acción con eficiencia y eficacia en un entorno altamente cambiante y competitivo como es la educación superior chilena.

Por otra parte, las tendencias mundiales en materia de gobernanza de los sistemas de educación superior y de gobierno de las instituciones sugieren, también en Chile, que es tiempo de una nueva conceptualización de la autonomía de las universidades estatales, una que no es incompatible con reque-

¹ Los autores agradecen y reconocen especialmente el aporte al presente trabajo de los abogados señores Johann Allesch, Secretario General y ex Contralor Interno de la Universidad de Talca, Juan Pablo Jaña, Fiscal General de la Universidad de Valparaíso, y Pablo Zeiss, Director Jurídico de la Universidad del Bío-Bío, quienes conformaron el panel de expertos que asesoró al proyecto de investigación en que se basa este artículo. La contribución de estos expertos fue crucial para refinar el diagnóstico aquí presentado y para definir propuestas de mejoramiento que fuesen viables en el contexto del derecho administrativo chileno y de las prácticas de gestión de las universidades estatales. Con todo, la responsabilidad por las opiniones y propuestas aquí consignadas, y por los errores que puedan existir en este artículo, es solo de los autores.

rimientos que el gobierno pueda hacerles como intérprete de las necesidades y aspiraciones que emanan del bien común de la sociedad. Así, por lo demás, lo han planteado los rectores de las universidades estatales al darle contenido al concepto de “nuevo trato” entre el Estado y sus universidades.

Con estos antecedentes, el presente artículo presenta los resultados de un proyecto de investigación y propuesta de política pública que se planteó estudiar las alternativas disponibles para redefinir el marco jurídico de las universidades del Estado, que permitan resolver las limitaciones a una gestión y gobierno interno eficaz y eficiente que hoy enfrentan, dentro del marco constitucional y de principios de derecho administrativo que rigen la acción del Estado en el ámbito de la educación.

Para ello, se diagnostican los problemas jurídicos más acuciantes que afectan la capacidad de acción de las universidades estatales, se examinan las posibilidades de estructuración jurídica que el derecho chileno vigente ofrece a estas universidades y se proponen las alternativas de forma jurídica y organización interna que parecen más apropiadas a la luz del diagnóstico y las oportunidades identificadas.

Antecedentes y objetivos del estudio

Se suele decir que las universidades son instituciones sumamente conservadoras y reticentes al cambio. Sin embargo, existe abundante evidencia en el plano internacional acerca de la capacidad de transformación en estas instituciones (Askling y Henkel, 2000; Clark, 1998, 2004; Brint, 2002), como respuesta a las cambiantes condiciones del ambiente político, social y financiero en que se desenvuelven.

Así, los últimos años han visto grandes transformaciones en las estructuras de gobierno y los alcances de la autonomía de las universidades en todo el mundo. Inspirados en las concepciones de la “nueva administración pública” y de la despolitización de la gestión, y de la mano de reformas en el rol del sector público orientadas a mejorar la calidad de los servicios que presta, administrar eficientemente, y asegurar retorno a la inversión pública, los gobiernos han redefinido su relación con la educación superior. La autonomía de las instituciones se acopla a nuevos y reforzados mecanismos de auditoría de procesos y evaluación de resultados, donde estos últimos priman por sobre los procedimientos (de Boer y File, 2009; Olsen, 2009).

A través del mundo se fortalece el poder de la autoridad ejecutiva del rector y sus equipos, así como la de los decanos en su propio ámbito, en desmedro de la autoridad colegiada de los académicos ejercida en senados y consejos (Larsen, Maassen y Stensaker, 2009). Este fenómeno es especialmente marcado en Europa Continental y Asia, donde tradicionalmente el poder se

localizaba entre los académicos en la base del sistema, y en los ministerios de la jurisdicción nacional o estatal (Sporn, 2006), según el caso, pero se advierte también en Estados Unidos (Altbach, Gumport y Berdahl, 2011), el Reino Unido (Shattock, 2013), Irlanda (Dowling-Hetherington, 2013) y Australia (Rowlands, 2013, 2014).

La idea de que las universidades sean gobernadas por juntas directivas con mayoría de miembros externos a la universidad ya es ley del país en sistemas de educación superior con tradiciones tan diversas como Suecia, Holanda, Reino Unido, República Checa, Irlanda, Australia, EE.UU., Dinamarca, Australia, Nueva Zelanda, Tanzania, Italia y Eslovaquia. Por otra parte, en numerosos países europeos los rectores han pasado de ser electos por el profesorado a ser designados por la respectiva junta directiva de la universidad. En Japón (Hanada, 2013) se concedió en 2004 a las universidades estatales autonomía de gobierno pero con delegación de poderes a un rector responsable ante una junta directiva —órgano también introducido con esta reforma—. El personal de las universidades dejó de formar parte del servicio público. En Singapur, en 2006, las universidades públicas se convierten en corporaciones privadas, una medida similar a la impulsada en Suecia, donde una ley de 1994 permite que las universidades se transformen en fundaciones, es decir, patrimonios autónomamente administrados bajo reglas del sector privado (Fielden, 2008; Goldfinch, 2006; Hasan, 2007).

En el caso de Chile, no obstante el enorme dinamismo que han exhibido las universidades para adaptarse a las reformas legales y financieras de la década de los ochenta y sus consecuencias hasta el presente, ha habido muy escasa innovación en los aspectos de forma jurídica de la entidad universitaria, y del modelo de gobierno corporativo de la misma. Con la excepción de la Universidad de Chile, cuyo estatuto fue renovado en 2006, y de la Universidad Tecnológica Metropolitana y la Universidad de los Lagos, que fueron creadas como universidades en 1993, todas las otras universidades estatales tienen estatutos aprobados por decretos con fuerza de ley durante la década de 1980. Dos de ellas, la Universidad de Santiago y la Universidad de Valparaíso, han presentado propuestas de nuevos estatutos al Ministerio de Educación, las que recientemente han sido consideradas en un proyecto de legislación que autorizaría a la Presidenta de la República a dictar nuevos estatutos para esas dos universidades².

La única otra innovación desde 1990 es la Ley 19.305 de 1994 sobre elección de rectores de las universidades estatales, que dispuso que el Presidente de la República nombrará rector a quien sea elegido por los académicos

2 Mensaje N° 330-362, del 30 de julio de 2014, con el que se inicia un proyecto de ley que elimina la prohibición de participación de estudiantes y funcionarios en el gobierno de las instituciones de educación superior, asegura el derecho de asociación y autoriza a dictar nuevos estatutos para la Universidad de Santiago y la Universidad de Valparaíso.

de las tres más altas jerarquías de cada universidad, en una elección en que puede participar cualquier persona que esté en posesión de un título profesional universitario por un periodo no inferior a cinco años y que acredite experiencia académica y de dirección de a lo menos tres años en alguna universidad del Estado o que cuente con reconocimiento oficial.

Desde 1997, cuando se introdujo al Congreso Nacional un proyecto de ley marco de universidades estatales —que fracasó en 1999—, no se ha vuelto a deliberar sobre el estatuto jurídico de las universidades del Estado³, salvo para aprobar el nuevo estatuto de la Universidad de Chile. Es deseable que la creación propuesta por el gobierno de dos nuevas universidades estatales en las regiones de Aysén y O'Higgins, así como la renovación de los estatutos de las Universidades de Santiago y Valparaíso anunciada con el proyecto de ley que derogaría la prohibición a la participación de estudiantes y funcionarios en el gobierno de las instituciones de educación superior, ofrezca una ocasión para una discusión amplia sobre el gobierno y la gestión de estas entidades.

Las universidades del Estado son caracterizadas en nuestro actual régimen jurídico como servicios públicos, cuya naturaleza jurídica es la de organismos autónomos, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Su órgano colegiado superior es, salvo en la Universidad de Chile, una junta directiva, la que típicamente se compone en un tercio por académicos elegidos por sus pares, un tercio por miembros externos elegidos por el consejo académico o por la propia junta directiva, y un tercio por representantes del Presidente de la República. El rector de cada universidad es elegido por los profesores de las tres más altas jerarquías, y ratificado por el Presidente de la República. El consejo académico es un órgano consultivo del rector, compuesto por el rector, el vicerrector académico, los decanos, y representantes de los académicos. Los decanos, por su parte, no obstante las normas de los estatutos de la década de 1980 que disponen su nombramiento por las juntas directivas sobre la base de propuestas del rector o de la facultad respectiva, son en la práctica elegidos por los académicos de la respectiva unidad.

La naturaleza jurídica de las universidades del Estado las sujeta a control preventivo de legalidad de sus actos por la Contraloría General de la República, las obliga a adquirir bienes y servicios a través del sistema de contratación establecido por la Ley 19.886 (ChileCompra); sujeta directamente a sus funcionarios no académicos al régimen del Estatuto Administrativo (Ley 18.834) y a los académicos en forma supletoria; les impide endeudarse por un plazo mayor al de la duración que subsista al respectivo periodo presidencial, salvo que las autorice para ello una ley de quórum calificado; las

³ Ha habido dos proyectos de legislación general para universidades estatales: el proyecto de "Régimen especial para las universidades estatales" de 1993 (Mensaje N° 75-327, Boletín 1106-04), que fue archivado con ocasión de la presentación de un segundo proyecto, el de "Ley marco de universidades estatales", de 1997 (Mensaje N° 73-335, Boletín 2054-04), que fue archivado en el año 2000.

sujeta a régimen de transparencia contenido en la Ley 20.285, y les impone dificultades para contratar a profesores extranjeros, entre otras limitaciones.

Todo ello configura un régimen operativo de las universidades estatales que, en ciertos aspectos, puede obrar en detrimento de la capacidad de estas universidades para actuar con agilidad en el contexto de la actual economía política de la educación superior en Chile, caracterizada por la necesidad de competir en mercados de productos y servicios cada vez menos predecibles.

En atención a que se trata de entidades del Estado, deben existir respecto de ellas sólidos mecanismos de control, tanto de su adhesión a la misión que deriva de su naturaleza y del ordenamiento jurídico, como en cuanto al uso que hacen de los recursos que administran. Es menester identificar, entonces, un adecuado balance entre control y capacidad de gestión, que permita a las universidades del Estado desarrollarse sin desatender sus responsabilidades en materia de rendición de cuentas.

Al respecto, en su documento de propuestas de política pública al nuevo gobierno (CUECh, 2014), el Consorcio de Universidades del Estado de Chile declara:

“En este marco, las universidades estatales consideran del mayor valor las obligaciones de rendición de cuentas que ya se les exigen, pero de conformidad con procedimientos públicos que no menoscaben sus capacidades de respuesta, no eleven sus costos de transacción ni generen las desventajas que hoy se les imponen en relación a otras instituciones que también reciben recursos públicos permanentes o por vía de concursos”.

Por otro lado, el propio Consorcio de Universidades del Estado de Chile, en el documento citado anteriormente, declara la necesidad que esas universidades experimentan de renovar su régimen jurídico, de modo de compatibilizar su carácter público con la misión y propósitos propios de una universidad, y de reforzar la cercanía de esas entidades con el Estado. Debido a la importancia de esta perspectiva, conviene citarla in extenso:

“Por las mismas razones señaladas al término del párrafo anterior, la estructura jurídica de las universidades estatales requiere urgentemente de un proceso de modernización que compatibilice su carácter público con la misión y propósitos propios de una institución de educación superior. El Estado no debe tratar a estas instituciones como si cumplieran una mera función administrativa; en consecuencia, el régimen jurídico que se aplica actualmente debe ser modificado atendiendo, precisamente, al hecho que a diferencia de otros servicios estatales sus universidades se desenvuelven en un sistema que es alta-

mente competitivo, donde la mayoría de las otras instituciones carecen de un marco regulatorio, no obstante recibir recursos fiscales en igual o mayor cantidad.

Esto no debe implicar la ausencia de controles administrativos, sino su adecuación a los fines y propósitos propios de estas instituciones universitarias.

Este objetivo debería traducirse en una ley especial o en la introducción de normas específicas en otras leyes o proyectos de ley que apunten a un control administrativo más flexible, o a otras materias orgánicas de su actual régimen jurídico, aunque reforzando la cercanía del Estado con estas instituciones.

Finalmente, las universidades estatales, como instituciones de carácter público, se proponen avanzar durante este periodo en la renovación de sus estatutos que datan de 1981 en la mayoría de los casos, de acuerdo a un marco común que permita incorporar las especificidades propias de su misión y características territoriales, actualizando su régimen jurídico. Este proceso requerirá de la participación de la comunidad universitaria, considerando en este sentido las experiencias ya habidas en algunas de nuestras instituciones”.

Por último, otros dos antecedentes que subrayan la relevancia de este estudio son la propuesta del gobierno de crear dos nuevas universidades estatales, las que habrán de organizarse, suponemos, de una manera que supere las dificultades que el actual marco normativo pone al gobierno y la gestión de las universidades estatales, y el Mensaje N° 330-362, del 30 de julio de 2014, con el que se inicia la tramitación de un proyecto de ley que elimina la prohibición de participación de estudiantes y funcionarios en el gobierno de las instituciones de educación superior, asegura el derecho de asociación y autoriza a dictar nuevos estatutos para la Universidad de Santiago y la Universidad de Valparaíso. En este último, la exposición de motivos del Ejecutivo consigna lo siguiente sobre la renovación de los estatutos de las universidades estatales:

“En efecto, una organización y estructura moderna, una gestión eficaz e inclusiva que reconozca la labor y características específicas de la comunidad universitaria, una mayor flexibilidad en la administración, un verificable alineamiento con los intereses generales de la Nación, y, una adecuada y profunda vinculación con las comunidades en las que estas instituciones se insertan; representan todas condiciones para una gestión institucional de carácter público acorde con los requerimientos de la educación superior que nuestro país necesita en la era del conocimiento y de la inclusión”.

A su vez, el Mensaje N° 189-362 del 14 de junio de 2014, con el que se inicia un proyecto de ley que crea las universidades estatales de la Región de O'Higgins y de Aysén, anuncia la voluntad del Ejecutivo de articular una red colaborativa de las universidades del Estado a lo largo y ancho del país, e innova respecto del régimen legal de los funcionarios no académicos (art. 9° del proyecto) al establecer que ellos, al igual que los académicos, se regirán por los estatutos de las nuevas universidades y sus propios reglamentos, con prioridad a las normas generales (el Estatuto Administrativo, en este caso).

El objetivo general del proyecto cuyos resultados se reportan en este trabajo es, precisamente, estudiar las alternativas disponibles para redefinir el marco jurídico de las universidades del Estado, que permitan resolver las limitaciones a una gestión eficaz y eficiente que hoy enfrentan, y reforzar sus mecanismos de rendición de cuentas, dentro del marco constitucional y de principios de derecho administrativo que rigen la acción del Estado en el ámbito de la educación.

Específicamente, se busca diagnosticar los problemas jurídicos más acuciantes que afectan la capacidad de acción de las universidades estatales, examinar las posibilidades de estructuración jurídica que el derecho chileno vigente ofrece a estas universidades, y precisar las alternativas de forma jurídica y organización interna que parezcan más apropiadas. Para mayor claridad y concreción de las ideas que se proponen, este informe concluye con un anteproyecto de ley de universidades en que esas ideas encuentran una posible expresión legislativa.

La metodología de trabajo consideró, por una parte, la revisión de la historia de la discusión de los proyectos de ley sobre normas generales para las universidades estatales (boletines 1106-04 de 1993, 2054-04 de 1997, y 3502-04 de 2004), y en seguida, el análisis de derecho universitario comparado, con especial foco en América Latina.

Crucial para el diagnóstico y el levantamiento de propuestas factibles fue la labor del panel de expertos convocado para este estudio, compuesto por abogados especialistas en el derecho aplicable a las universidades estatales. Este panel estuvo integrado por los señores Johann Allesch, Secretario General y ex Contralor Interno de la Universidad de Talca, Juan Pablo Jaña, Fiscal General de la Universidad de Valparaíso, y Pablo Zeiss, Director Jurídico de la Universidad del Bío-Bío.

A lo largo de este trabajo se asume que, *ceteris paribus*, la educación superior chilena mantiene su configuración actual, con la excepción de los cambios que aquí se proponen. Este supuesto puede no verificarse en la práctica, considerando que hay anuncios –como el de un nuevo proyecto de ley de Superintendencia de Educación Superior–, que tienen puntos de contacto con los problemas que aquí tratamos. Sin embargo, hemos preferido atener-

nos a las condiciones vigentes del sistema, ya que todo cambio permanece por ahora meramente especulativo.

Nuestras propuestas no hacen tabla rasa de la tradición de la universidad chilena, ni de su régimen actual de gobierno y gestión. Al contrario, teniendo a la vista el criterio de viabilidad, buscamos dar lugar a los objetivos de cambio que se identifican como necesarios en este estudio, sin requerir para ello de grandes transformaciones en las instituciones y tradiciones del gobierno universitario chileno. En este sentido, las propuestas son perfeccionadoras, no refundacionales.

Desde luego, los que aquí levantamos no son los únicos problemas de la universidad estatal chilena. Uno de ellos, muy relacionado con los que son materia de este estudio, es el de la desintegración de las estrategias de desarrollo de las 16 universidades que impide que todas en conjunto se articulen como sistema⁴.

Diagnóstico

1. Marco normativo general

a. Normas constitucionales

El marco normativo de las universidades estatales se halla encabezado con dos grupos principales de normas constitucionales: (i) aquellas que les son aplicables orgánicamente a las universidades del Estado en cuanto integrantes de la Administración del Estado, y (ii) aquellas que establecen funcionalmente el régimen de educación aplicable sobre el territorio de la República.

Entre las primeras cabe destacar la servicialidad del Estado, lo que incluye a los organismos que lo integran (artículo 1° inciso 4° de la Constitución), el principio de legalidad o juridicidad (artículos 6° y 7°), el principio de publicidad (artículo 8°) y el principio de responsabilidad (artículo 38 inciso 2°).

Entre las segundas revisten particular importancia la primacía de la persona humana y de la iniciativa privada (artículo 1° incisos 1° y 3°), la libertad de conciencia (art. 19 n° 6), el derecho a la educación (artículo 19 n° 10), la libertad de enseñanza (artículo 19 n° 11) y la libre admisión a las funciones y empleos públicos, sin más limitaciones que las establecidas por la Constitución y las leyes (art. 19 n° 17).

⁴ Sobre propuestas al respecto, puede consultarse el Capítulo 1 del documento *Reformas a la educación superior en Chile: Contribuciones desde la UC al debate nacional*, publicado por el Centro de Políticas Públicas UC bajo el N° 72 de la Serie Temas de la Agenda Pública (octubre 2014).

b. Normas legales orgánico-constitucionales

En esta categoría se comprenden aquellas reglas legales que gozan de mayor estabilidad en el ordenamiento jurídico, por hallarse comprendidas en el marco de una ley orgánica constitucional. Sin perjuicio de existir otros cuerpos normativos aplicables de esta jerarquía, los dos más relevantes en esta materia son la Ley 18.575, de Bases Generales de la Administración del Estado, y la Ley 20.370, General de Educación (LGE).

En cuanto a la Ley 18.575, si bien gran parte de sus disposiciones les son aplicables a las universidades estatales en tanto organismos de la Administración del Estado, ella casi no contiene alusiones específicas al tratamiento de estas entidades. Una de estas se encuentra en el artículo 32 inciso 3°, segunda parte, en la que introduce una mayor flexibilidad en la estructura orgánica de las universidades estatales que la generalmente aplicable a la Administración, y que permite a las universidades adoptar la tradicional estructura de facultades y departamentos.

La Ley 20.370, por su parte, contiene reglas aplicables a las universidades estatales; pero gran parte de ellas se les aplican en cuanto universidades, pues se trata de normas aplicables por igual a todas las universidades, estatales y no estatales (entre las que destaca el concepto y alcance de la autonomía).

Solo unas pocas reglas de la LGE rigen específicamente a las universidades estatales. Por una parte, se halla su artículo 53, que prescribe que las universidades estatales “solo podrán crearse por ley”. Por otra, su artículo 113 sintetiza el régimen jurídico aplicable sobre las universidades estatales:

“Las universidades estatales existentes al 31 de diciembre de 1981 y las instituciones de educación superior, derivadas de estas o sus sucesoras, conservarán su naturaleza de entidades autónomas con personalidad jurídica y con patrimonio propio.

Estas entidades se regirán por las disposiciones del Título III de esta ley [sobre reconocimiento oficial del Estado a las instituciones de educación superior] en lo que les fueran aplicables, por las leyes que hagan referencia a ellas, por sus respectivos estatutos y reglamentos en cuanto no sean contrarias a estas y, supletoriamente, por las normas de derecho privado.

En materias académicas, económicas y administrativas estas universidades e institutos profesionales gozarán de plena autonomía.

Los estatutos, ordenanzas y reglamentos, decretos y resoluciones de las entidades a que se refiere este artículo referente a los académicos se entenderán modificados de pleno derecho, en todo lo que fueren contrarias a las disposiciones de esta ley y

de la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado, y se considerarán estatutos de carácter especial para los efectos establecidos en su artículo 43, inciso segundo y el artículo 162 del Estatuto Administrativo de los funcionarios de la Administración del Estado.

Las adecuaciones necesarias para el cumplimiento de lo dispuesto en el inciso primero, se efectuarán por la autoridad, previo acuerdo del organismo colegiado superior de la respectiva entidad”.

En complemento a lo expresado precedentemente, cabe recordar que nuestro Tribunal Constitucional ha expresado a través de su jurisprudencia que las universidades estatales, en cuanto a su naturaleza jurídica, son servicios públicos funcionalmente descentralizados creados para el cumplimiento de la función administrativa, constituyéndose en entidades que forman parte de la Administración del Estado conforme lo prescribe el artículo 1° de la ley orgánica constitucional de bases generales de la Administración del Estado (Ley 18.575), debiendo someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella, sean estas generales o específicas, cuando a cualquier título las universidades son tenidas como destinatarias de tales normas, sin que puedan dichas entidades educativas marginarse de las reglas generales aplicables a la Administración del Estado⁵.

Por su parte, la jurisprudencia administrativa emanada de la Contraloría General de la República (CGR) ha sostenido reiteradamente, en consonancia con lo señalado por el Tribunal Constitucional, que las universidades del Estado son servicios públicos que se encuentran comprendidos dentro de las entidades a que hace alusión el artículo 1° de la ley orgánica constitucional de bases generales de la Administración del Estado (Ley 18.575)⁶.

c. Normas de existencia y régimen específicos de cada universidad estatal

Por último, han de tenerse también en cuenta las normas que establecen la existencia y las atribuciones de las distintas universidades estatales. Como es sabido, existe en esta materia una gran dispersión de cuerpos normativos de rango legal, tanto respecto de la creación de las universidades estatales⁷, como en lo concerniente a sus estatutos específicos⁸.

5 Así lo ha indicado en causas rol n° 39 de 1986, 352 de 2002, y 1.892 de 2011.

6 Dictámenes n° 8.576-1989, 679-1992, 9.889-2004, 47.500-2004, 24.152-2005 y 38.794-2009.

7 Por ejemplo, para la Universidad de Antofagasta, el DFL n° 11 (Educación) de 1981; para la Universidad de Magallanes, el DFL n° 35 (Educación) de 1981.

8 Por ejemplo, para la Universidad de Antofagasta, el DFL n° 148 (Educación) de 1981; para la Universidad del Bio-Bio, el DFL n° 1 (Educación) de 1989; para la Universidad de Chile, el DFL n° 3 (Educación) de 2006 (que refunde el DFL n° 153 de 1981); para la Universidad de La Frontera, el DFL n° 156 (Educación) de 1981; para la Universidad de Santiago de Chile, el DFL n° 149 (Educación) de 1981; para la Universidad de Talca, el DFL n° 152 (Educación) de 1981; y para la Universidad de Valparaíso, el DFL n° 147 (Educación) de 1981.

d. Diagnóstico del marco normativo

De lo anterior resalta que, si bien existe actualmente un régimen normativo de las universidades estatales, el ordenamiento jurídico no ha establecido un cuerpo de normas legales que sintetice los aspectos fundamentales que hayan de ser específicamente aplicados sobre el conjunto de estos organismos. En la práctica, se produce una brecha que se extiende sin puntos intermedios –con escasas excepciones– desde las normas generales aplicables sobre toda la administración hasta los estatutos específicos que rigen a cada universidad. En las propuestas sugeriremos una forma de establecer normas de común aplicación para todas las universidades estatales.

2. Elementos operativos relevantes dentro del marco normativo existente⁹

a. Naturaleza jurídica de las universidades

Las universidades estatales, de acuerdo al artículo 113 de la LGE, son “entidades autónomas con personalidad jurídica y patrimonio propio”. Dicho en otras palabras, se trata de instituciones estatales, que pertenecen a la Administración del Estado, pero que no operan con la personalidad jurídica y el patrimonio del Fisco.

Tener su propia personalidad jurídica les permite operar sin hallarse sometidas a la autoridad del Ministerio de Educación –sin perjuicio de las atribuciones que este pueda tener en la supervigilancia de estas instituciones–; y tener patrimonio propio independiza sus presupuestos de los del Fisco, contando con ingresos, gastos y deudas propias, y librándose de la obligación de transferir excedentes al Fisco al final de cada año.

b. Gobierno de las universidades

La estructura de gobierno de las universidades fue establecida en la década de 1980, con las excepciones de la Universidad de Chile, la Universidad de Los Lagos y la Universidad Tecnológica Metropolitana, que tienen estatutos promulgados en democracia. Casi como precursores de las tendencias actuales, esos estatutos de la década de 1980 concentran el poder de decisión en los rectores, quienes son solo responsables ante el profesorado que los elige. Entre elección y elección, el rector no tiene otro contrapeso interno más que el de los decanos –o autoridades equivalentes, como los directores de instituto– también elegidos, si son sus opositores. Pero ese balance es solo político, porque los Consejos Académicos son, legalmente, órganos propositivos y consultivos del rector. Bajo las actuales reglas de generación electoral de la

⁹ Existe un detallado informe sobre oportunidades de flexibilización en la gestión de las universidades estatales en su relación con la Contraloría General de la República, titulado “Principales modificaciones legales, reglamentarias y de jurisprudencia administrativa necesarias para imprimirle a las universidades estatales de mayores grados de competitividad en el mercado educacional chileno”, preparado para el Consorcio de Universidades Estatales en 2010 por varios fiscales y controladores de universidades estatales.

autoridad, el único contrapeso posible de los rectores son las juntas directivas de las universidades.

Al respecto, el Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior (CAPES, 2008) manifestó lo siguiente: “A juicio de los Consejeros, las universidades estatales debieran esforzarse por contemplar formas de gobierno que, sin lesionar la participación de sus comunidades académicas, eviten la captura de esas organizaciones a favor de los intereses corporativos particulares, con el riesgo consiguiente en la calidad de la gestión”.

Luego, refiriéndose al papel que han cumplido las juntas directivas, el mismo Consejo opinó que:

“Al mismo tiempo, sería importante revisar el rol de las juntas directivas, evaluando en qué medida su acción promueve una mejor práctica en las instituciones estatales. Hasta hoy, no es clara la forma en que se designan los miembros de las juntas directivas o la experiencia y conocimiento que estos traen a las instituciones de educación superior. Los miembros de las juntas directivas debiesen representar al Estado, contrapesando la autoridad y poder ejercido por las autoridades unipersonales, fomentando una labor académica de calidad e integridad en las instituciones estatales” (CAPES, 2008).

Este contrapeso es especialmente importante, toda vez que las juntas directivas no designan al rector y, en consecuencia, este no es un delegado de ellas. Ahora bien, para que el adecuado balance entre las potestades del rector y las de la junta resulte eficaz, estas juntas deben constituirse efectivamente como un órgano de gobierno de la universidad, para lo cual es menester atender a la forma de designación de sus integrantes, a sus potestades, a sus responsabilidades, y a la compensación por esas labores.

Por otro lado, además de encauzar y controlar las atribuciones del rector, debería corresponder a las juntas directivas servir de canal de comunicación de las políticas públicas que conciernen a las universidades. También en este punto, luego de más de tres décadas de vigencia del modelo de gobierno universitario de los años ochenta, se manifiesta la necesidad de revisar la débil institucionalidad que vincula a las universidades con las políticas públicas y los objetivos de desarrollo nacional y regional. En efecto, a través de sus rectores, las universidades estatales han manifestado reiteradamente su voluntad de recibir del Estado un mandato claro respecto de lo que se espera de ellas, pero lo cierto es que el Estado carece de los mecanismos para proporcionar esos lineamientos tanto al conjunto de las universidades como a cada una de ellas. A ello se suma que el Estado no tiene dispositivos capaces de definir cuáles serían los lineamientos a transmitir a las universidades.

Por ahora, el único vínculo institucional entre el Estado y sus universidades son los representantes del Presidente de la República en las juntas directivas, pero este ha mostrado ser, salvo excepciones, un lazo débil: no existen criterios claros para los nombramientos que hace el gobierno de sus representantes en las juntas, y una vez nombrados, estos no son provistos de un mandato por parte del Estado que oriente las decisiones que deben tomar en interés general de la sociedad.

Por último, nuestra legislación mantiene aun la prohibición de la participación de estudiantes y funcionarios en el gobierno de las instituciones de educación superior. El Ejecutivo ha anunciado su voluntad de derogar esta norma, que proviene de la legislación universitaria de 1981, y a ese fin ha presentado el 30 de julio de 2014 a la Cámara de Diputados un proyecto de ley que elimina la prohibición de participación con derecho a voto de estudiantes y funcionarios en el gobierno de las instituciones de educación superior; asegura el derecho de asociación de estudiantes y trabajadores académicos y no académicos, y autoriza a dictar nuevos estatutos para la Universidad de Santiago y la Universidad de Valparaíso (Mensaje 330-362). De verificarse esta derogación, se producirá en las instituciones de educación superior (IES), en especial en las universidades del Estado, una presión fuerte por incluir presencia estudiantil en los órganos de gobierno. Por ello, cualquiera sea la postura que se tenga sobre la conveniencia o alcance de este cambio, la redacción de las normas introducidas por una reforma legislativa al régimen de las universidades estatales debe ser conciliable con esta eventual derogación.

c. Control preventivo de legalidad

La Contraloría General de la República, para las universidades metropolitanas, y las contralorías de cada región, para las universidades ubicadas en regiones, ejercen un control previo de legalidad sobre las universidades del Estado, a través del trámite de toma de razón de actos administrativos relacionados con contratos del personal, bases y adjudicaciones de licitaciones de obras y servicios, compras de activos, contratación de créditos, contratación de obras, contratación de seguros, entre otras materias¹⁰. Además, las universidades estatales están sujetas a controles de reemplazo, vía registro de actos administrativos, y a auditorías integrales o especiales y, desde luego, a los dictámenes de la propia Contraloría General de la República.

El trámite de toma de razón es un elemento protector de la legalidad dentro de la institucionalidad nacional, permitiendo un control de amplio espectro y garantizando que el obrar de las universidades estatales se ajuste a las normas que las rigen.

¹⁰ Resolución N° 1.600 de 2008 de la Contraloría General de la República que fija normas sobre exención del trámite de toma de razón.

Sin embargo, un control de esta naturaleza tiene ciertas contrapartidas que no pueden ser desconocidas. Por una parte, la demora en la ejecución de diversas operaciones, que en ocasiones por una dilación en la tramitación pueden perder su oportunidad. Por otra, algunas diferencias existentes entre diversas Contralorías regionales sobre la forma de abordar ciertas cuestiones de legalidad han originado razonables dudas entre las universidades estatales en torno a materias de relevancia. La dificultad para anticipar ciertos criterios de los entes contralores ha llevado, por ejemplo, a que las universidades eviten actualizar reglamentaciones obsoletas que fueron aprobadas en su momento, ante la incertidumbre de que en el curso de revisar un nuevo reglamento se objeten hoy normas que se reconocieron en el pasado sin reproches ni alcances.

Por otro lado, en los actos administrativos de menor importancia y de dictación frecuente que están sujetos a toma de razón, tiende a producirse un ritualismo de la supervisión que no aporta a mejorar ni la eficacia ni el control de dichos actos, generándose etapas burocráticas de escaso valor para la gestión.

Por último, el control externo radicado en las Contralorías regionales y General limita la relevancia de los mecanismos de control interno de las universidades, que incluyen en todos los casos la existencia de un Contralor Interno nombrado por la junta directiva a propuesta del rector, e inamovible salvo por dos tercios de la misma junta.

d. Sistema de compras públicas

El sistema de adquisición de bienes y servicios por medio del portal de compras públicas asegura la transparencia de las operaciones, situación que es reconocida por las universidades estatales, que adicionalmente reconocen en este sistema un avance frente a las incertidumbres existentes antes de su entrada en vigor y abogan, en general, por su mantención. Sin embargo, ellas alegan la existencia de ciertos aspectos críticos que debieran ser corregidos: por ejemplo, el sistema no considera las particularidades de las frecuentes compras de insumos de investigación realizadas en el extranjero.

e. Estatuto del personal

El personal académico de las universidades está sujeto a las normas especiales que cada universidad cree para ellos y al Estatuto Administrativo general (Ley 18.834) en forma supletoria; mientras que los funcionarios no académicos se rigen directamente por el citado estatuto. Desde un punto de vista general, las universidades destacan que se trata de un régimen que funciona adecuadamente en sus grandes líneas. El personal de planta goza de la estabilidad que va asociada a este tipo de cargos, mientras que el régimen de contrata, con vigencia anual y renovación ilimitada como contrato de plazo

fijo (opción que no existe en el sector privado, donde la segunda renovación hace indefinido un contrato de plazo fijo), no obstante su precariedad, permite una gran flexibilidad laboral que no está disponible para los trabajadores regidos por el Código del Trabajo, como es el caso de los académicos y administrativos de las universidades privadas. Otra ventaja del régimen laboral de las universidades estatales es que permite contratar a honorarios para actividades que serían laborales en el régimen de derecho común.

Sin embargo, ciertos aspectos específicos parecen requerir modificaciones legales. Por ejemplo, la exigencia anacrónica impuesta sobre los académicos de reconocer, revalidar o convalidar ante la Universidad de Chile sus grados académicos obtenidos en el extranjero como condición de que se les reconozca la asignación de título profesional o las bonificaciones a los postgrados¹¹.

Otra situación anómala es la que se produce en la contratación de académicos extranjeros: actualmente no es posible contratarlos en la planta, sino que solamente a contrata, porque para ingresar a la administración pública es menester ser ciudadano chileno.

Luego, los académicos de contrata pueden padecer inconvenientes en caso de asumir funciones de jefatura en las universidades estatales, pues pierden su contrata y su condición de académico para poder asumir un cargo en la planta directiva de la universidad, terminado el cual quedan expuestos a la eventualidad de que no tenga una contrata para recuperar su función académica.

Asimismo, las universidades solo pueden ofrecer incentivos económicos para el retiro a sus académicos en edad de jubilar si son autorizados por ley para ello, y hasta el monto que la ley ordene, aunque dispongan de los recursos para financiar dichas indemnizaciones.

11 La jurisprudencia administrativa podría, con todo, resolver este problema si se mantiene la interpretación dada recientemente por la Contraloría General de la República a la relación entre esta norma de los Estatutos de la Universidad de Chile, por una parte, y la norma general de la LGE que garantiza la autonomía académica de las universidades, en relación con la facultad que los estatutos de las universidades reconocen a estas de poder contratar a los académicos que consideren idóneos. Así lo declaró recientemente ante una consulta de la Universidad de Talca el Dictamen N° 58.634 de la CGR del 1 de agosto de 2014. Allí se indica que “acorde a la ‘autonomía académica’ de que goza [la Universidad de Talca], le corresponde a la autoridad de la aludida institución disponer las designaciones que se requieran para efectuar sus funciones de docencia, investigación y extensión y, en tal contexto, ponderar los méritos académicos que poseen quienes desean incorporarse a esas labores, lo que incluye la valoración de los grados que estos posean, sin que sea necesario para estos efectos que las personas que vayan a desempeñarse en la Universidad de que se trata, obtengan previamente de la Universidad de Chile, el reconocimiento, revalidación o convalidación de su ‘grado académico’ obtenido en el extranjero”. Dispone, entonces, el dictamen, que se corrija en este aspecto su jurisprudencia anterior en la materia, contenida, entre otros, en los dictámenes N° 27.922 de 1989 y 38.475 de 2009.

f. Acceso y condiciones para el endeudamiento y otras materias financieras

Como organismos del Estado, las universidades solo pueden endeudarse por un plazo mayor a la duración del periodo presidencial en curso, o lo que quede de él, si son autorizadas por ley de quórum calificado.

Las leyes de presupuesto para el sector público correspondientes a los años 2011 –Ley 20.481, art. 17 incisos 5° y 6°–, 2012 –Ley 20.557, art. 17 incisos 5° y 6°–, 2013 –Ley 20.641, art. 17 incisos 5°, 6° y 7°– y 2014 –Ley 20.713, art. 6°–, autorizaron a las universidades del Estado para que, dentro del año en que regían, pudieran contraer empréstitos por periodos de hasta 20 años, siempre y cuando, considerando el monto de dichos créditos, el endeudamiento total de la respectiva institución de educación superior no superara el 70% de su patrimonio. El servicio de la deuda así contraída se realizaría con cargo al patrimonio de cada universidad sin afectar de manera directa ni indirecta el crédito o la responsabilidad financiera del Estado. Dichos empréstitos, previo a su contratación, deben ser visados por el Ministerio de Hacienda y dentro de los treinta días siguientes a su perfeccionamiento debe enviarse copia de ellos al Ministerio de Educación y a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, indicando monto y condiciones de suscripción, además de un informe señalando los objetivos y resultados esperados con cada operación y su programa de inversiones asociado. Las Leyes de presupuesto 20.641 (2013) y 20.713 (2014), además, dispusieron expresamente que la contratación de los empréstitos debía hacerse mediante licitación pública, pero excluyendo a dicho proceso concursal de las normas de la Ley 19.886 y su reglamento.

Además, los procesos de incentivo al retiro, como el establecido en la Ley 20.374, y las leyes de presupuesto posteriores que la complementan (Partida 09, capítulo 01, programa 30, glosa 08), autorizan que la bonificación establecida en beneficio de quienes se retiran, que es de cargo del patrimonio de las universidades, sea financiada mediante el endeudamiento de largo plazo correspondiente.

Las universidades tienen, así, una autonomía financiera restringida, no obstante que sus patrimonios no se confunden con los del Fisco. Si bien las últimas leyes de presupuesto les han dado la autorización para endeudarse en el largo plazo, si el crédito es para proyectos específicos y no para gasto corriente, y con un plazo de hasta 20 años, las universidades deben cumplir ciertas condiciones comunes de apalancamiento máximo para poder endeudarse, fijadas en la ley.

Por otra parte, si bien el artículo 6° de la Ley 18.224 sobre presupuestos de inversión y reajuste de remuneraciones excluyó a las universidades estatales de la aplicación de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado 1.263 de 1975, y a contar de 2006 (art. 2° de la Ley 20.044)

ellas deben publicar sus balances generales y demás estados financieros auditados en la forma, contenido y oportunidad que se aplica a las sociedades anónimas abiertas, conforme el artículo 76 de la Ley 18.046, esto no se ha traducido en un sistema de administración financiera adecuado a la naturaleza y complejidad de las operaciones de las entidades de educación superior, derivando en la práctica en un proceso de ejecución presupuestaria que presenta dificultades en la integración contable, puesto que el decreto n° 180 de 1987, del Ministerio de Hacienda, que fija el clasificador presupuestario de las universidades estatales ha sido homologado con un plan de cuentas como aquellos que se encuentran definidos en el oficio n° 60.820 de 2005, de la Contraloría General de la República, que establece la normativa del sistema de contabilidad de la nación. Este doble formato de presentación de estados financieros obliga a las universidades a realizar permanentes ajustes que restan eficiencia al proceso de administración financiera, y dificultan la obtención de información que satisfaga las necesidades de los usuarios en términos de ejecución presupuestaria y control de las disponibilidades.

Propuestas: bases para una reforma de los estatutos de las universidades estatales

1. Reconocimiento del carácter administrativo especial de las universidades estatales

Dentro de la Administración Pública, las universidades estatales desempeñan una función específica que no siempre se aviene con las reglas aplicables sobre los servicios públicos en general. Por ello, si bien ha de sostenerse que estas instituciones ejercen función administrativa (Hauriou, 1933), su concreción es *sui generis* y requiere el reconocimiento de un *status* específico.

Un nuevo marco legal para las universidades del Estado debe propender, entonces, a tres objetivos complementarios en este sentido:

- a. Crear, dentro de la estructura de la Administración del Estado una nomenclatura específica de “universidades estatales”.
- b. Definir un marco normativo especial para las universidades estatales: así, perteneciendo a la Administración del Estado, se les aplicaría el Título I de la Ley 18.575; pero se les excluiría de la aplicación de su Título II en razón de su régimen especial.
- c. Introducir en el ordenamiento jurídico un grupo de normas que imperen sobre el conjunto de las universidades estatales.

2. Imperatividad de las normas generales sobre universidades estatales

Las normas que rijan sobre todas las universidades estatales deben estar dotadas de una posición que justifique normativamente su aplicación preferente e imperativa sobre todas las normas que rigen de modo específico a cada una

de estas instituciones. La aprobación de una ley simple bajo la denominación de “ley marco” –o cualquiera otra– no satisface este requerimiento, pues, a normas de igual rango, la específica ha de prevalecer por sobre la general: este ha sido un principio seguido en Derecho Administrativo desde el siglo XIX (Letelier, 1923).

Sin embargo, la fórmula de disponer por ley común el marco legal general y dejar al Presidente de la República por medio de potestad legislativa delegada (decretos con fuerza de ley) la dictación de los estatutos dentro de ese marco general, fue seguida por los proyectos de ley marco de universidades estatales de la década de 1990, y por los dos proyectos de ley enviados en 2014 al Congreso que conciernen a universidades estatales: el que crea las nuevas universidades en las regiones de Aysén y de O’Higgins, y el que autoriza la dictación de nuevos estatutos para las Universidades de Santiago y Valparaíso. Esta estrategia tiene el inconveniente de que la ley delegatoria que permite renovar los estatutos dura solo un año, pasado el cual no hay cómo evitar que las reformas a los estatutos se aparten de la ley marco. Así, las normas aplicables supuestamente sobre todas las universidades pasan a ser meramente supletorias de lo que los estatutos callan, contradiciendo en la realidad el supuesto “marco” que pretendían implementar.

Los inconvenientes anteriores deben ser evitados si se pretende conferir estabilidad al sistema, y la única forma que el ordenamiento jurídico prevé para estos casos es por vía de los requisitos de aprobación de la norma que establezca el marco jurídico general de las universidades estatales¹². Dada la especificidad de la materia, la solución consistiría en incorporar estas normas generales de las universidades estatales en un cuerpo normativo dotado de rango de ley orgánica constitucional, en razón de su prevalencia sobre las leyes comunes (Silva Cimma, 1996). En este sentido, la Ley General de Educación parece satisfacer los criterios *ratione materiae* requeridos para el caso.

3. Reconocimiento del carácter mixto de la educación universitaria chilena y de las libertades universitarias

Las universidades estatales no se hallan solas en el esfuerzo por realizar docencia, investigación y demás actividades asociadas a la educación universitaria. El reconocimiento del rol que ellas cumplen en el contexto nacional

¹² Podría parecer atractiva la alternativa de disponer, en una ley general de universidades estatales, que los estatutos de cada una de ellas sean materia de reglamento y no de ley. Sin embargo, esta estrategia, que resolvería la cuestión de la preeminencia de la ley general sobre los estatutos, obligaría a elaborar una ley de universidades estatales muy detallada, que concentrase respecto de todas y cada una de las universidades todas las materias que deben ser objeto de ley según la Constitución. Ello daría una rigidez excesiva al régimen jurídico aplicable, tornando difícil o imposible un tratamiento normativo que responda satisfactoriamente a las especificidades de cada universidad; degradaría a los estatutos a una función de mera reglamentación doméstica de las atribuciones previamente establecidas por la ley general; y abriría otras complicaciones sobre la relación de prioridad entre las normas consagradas en los estatutos y otras normas de rango reglamentario emitidas por la misma universidad.

debe encontrarse asociado al que las entidades universitarias no estatales cumplen en beneficio de los habitantes de la República. En este sentido, como correlato de las atribuciones y prerrogativas que se les conceden, debe establecerse el deber de no interferir en la autonomía de que gozan los distintos proyectos educativos de entidades que no pertenecen a la Administración del Estado (Soto Kloss, 2012). Asimismo, en la relación existente entre las propias universidades del Estado, y entre estas y el gobierno, debe garantizarse el respeto a la debida autonomía de cada una de ellas.

El rol que cumplen las universidades estatales en el desarrollo y difusión de la educación como bien fundamental en el marco institucional de la República no debe ni puede desconocer ciertas libertades fundamentales, como la libertad de enseñanza y de investigación y, en general, la libre expresión de las ideas, sin más limitaciones que las establecidas en la Constitución y las leyes dictadas conforme a ella.

Las normas comunes que rijan a todas las universidades estatales deben ser las mínimas indispensables que les permitan cumplir con los fines que por su naturaleza y por el ordenamiento jurídico están llamadas a cumplir.

Así, promoviéndose un orden sistemático que le dé comprensibilidad y eficacia al orden propuesto (Schmidt-Aßmann 2003), bajo las normas comunes tanto constitucionales como legales, deberá proveerse en lo específico a cada universidad por cada uno de los estatutos específicos que reglan la actividad de estas instituciones, pues sus caracteres pueden ser sustancialmente diversos entre ellas y una imposición excesiva o inadecuada de reglas puede revelarse como perjudicial para su desempeño.

4. Agilización de la gestión universitaria

En materia del régimen del personal, estimamos necesario hacer una distinción legal entre el concepto de ejercicio profesional, por un lado, y el concepto de actividades académicas, por el otro, de suerte que la exigencia de validar títulos y grados ante la Universidad de Chile rija únicamente para los efectos de ejercer una profesión, mientras que para los efectos de efectuar labores académicas, baste la legalización de los documentos correspondientes ante el Ministerio de Relaciones Exteriores (Dictámenes CGR 32844/82, 27922/89, 29514/2003). Esta regla podría hacerse extensiva a convenios de honorarios, contrata y planta. La misma regla debiese seguir el reconocimiento de actividades de postgrado en el extranjero, para los efectos de acceder a bonificaciones o asignaciones. Adicionalmente, debe precisarse que los académicos que deban asumir labores directivas temporalmente conservarán su cargo académico, cualquiera sea el tipo de nombramiento y contrato que hubieran tenido antes de asumir el cargo directivo. Finalmente, se propone asimilar al personal no académico de las universidades al régimen laboral que hoy rige para los académicos, es decir, que se rijan en primer lugar por los regla-

mentos de cada universidad y solo supletoriamente por el Estatuto Administrativo. Este arreglo ha funcionado bien para regular al personal académico, combinando adaptabilidad a las condiciones de cada universidad, con reglas y principios generales de protección laboral, y no se advierten razones para no hacerlo extensivo a los funcionarios administrativos. Así, de hecho, lo han propuesto tanto los proyectos de ley marco de universidades estatales de 1993 y 1997, como el proyecto de ley recientemente iniciado para las nuevas universidades de Aysén y O'Higgins.

En cuanto al control de legalidad por la Contraloría, los actos que actualmente son materia de toma de razón pasarán a ser, por regla general, sujetos a registro y revisión ex post en procesos de auditoría, además del control que pudieran ejercer los Tribunales de Justicia. Solo las materias esenciales, como la aprobación del presupuesto, la fijación de la estructura orgánica, los reglamentos de carreras funcionarias y las medidas de carácter expulsivo serán objeto de toma de razón, así como los contratos y los actos preparatorios de contratos por montos superiores a 10.000 unidades tributarias mensuales (monto límite de la exención para universidades que estuvo vigente hasta 2009¹³, fecha en que esos toques se redujeron a la mitad).

En lo concerniente a la administración financiera, por ley permanente las universidades podrán endeudarse dentro de los límites de indicadores financieros que establezca la ley, sin límites de plazos, y con la aprobación de la mayoría de los miembros en ejercicio de la junta directiva.

Para el presupuesto y la contabilidad las universidades dispondrán de un clasificador presupuestario y un plan de cuentas especial, que entregue información sobre la ejecución presupuestaria y sus flujos de efectivo.

Se dispondrá, además, que no procederá en el caso de los empréstitos universitarios el trámite de la refrendación del Contralor; si se ha tomado de razón el llamado a propuesta pública y el contrato de préstamo.

Buena parte de estos cambios han sido impulsados en los proyectos de ley marco de universidades estatales de 1993 y 1997, de modo que retomaremos secciones de esos proyectos en la redacción del anteproyecto de ley de universidades estatales que se presenta en el Anexo.

13 "Para las universidades estatales, el monto que determinará el sometimiento al trámite de toma de razón en las materias indicadas en el N° 8.3 del artículo 8° será el que exceda de 10.000 unidades tributarias mensuales, y en los N° 9.1.6 y 9.2.2 del artículo 9°, el que exceda de 5.000 cuando sea trato directo o licitación privada y de 10.000 cuando sea licitación pública. Esta disposición regirá hasta el 31 de diciembre de 2009, pudiendo renovarse o ser dejada sin efecto según el uso que se haga de la liberalidad" (Art. 2° Transitorio de la Resolución N° 1600 de la CGR).

5. Reforzamiento del carácter público de la universidad en su estructura de gobierno

Como se ha argumentado en el diagnóstico, las juntas directivas tienen dos funciones esenciales que cumplir: fortalecer la gestión de las universidades por medio de la aprobación de las medidas de mayor impacto en la institución, y llevar a la universidad las orientaciones del Estado en materia de educación superior estatal.

Para ello deberán fijarse ciertos aspectos fundamentales:

- a. Asegurar que una mayoría amplia de los miembros de las juntas directivas sean externos a la universidad en la que sirven y no sean susceptibles de incidencia del rector o de los académicos en su generación. Para ello se propone que 3/5 de los miembros de las juntas directivas sean designados por el Presidente de la República.
- b. Las juntas directivas podrán tener, además, en los cupos restantes, a representantes de los académicos, de los exalumnos, de la comunidad regional o de la sociedad civil, de la forma que los estatutos de cada una dispongan.
- c. Dado que el rector es elegido por los académicos, la junta debe conservar la facultad que hoy tiene de destituirlo por una mayoría calificada de sus miembros. El quórum debe ser alto pero no inalcanzable, de modo de mantener al rector responsable no solo ante sus electores, sino también ante la junta.
- d. Los miembros externos de las juntas directivas serán designados por el Presidente de la República, a partir de propuestas que hará el Consejo de Alta Dirección Pública, el que formará un registro de profesionales idóneos para servir en estos cargos.
- e. Los miembros de las juntas directivas que no sean académicos de la universidad ejercerán sus funciones de manera remunerada.
- f. Los miembros de la junta directiva estarán sujetos a responsabilidad civil por las decisiones que adopten en ejercicio de tal función.

Sobre la designación del rector, proponemos complementar la actual forma de generación con una etapa de calificación de los candidatos a rector que hará la respectiva junta directiva, la que entre quienes manifiesten interés en ser candidato a rector escogerá a tres, sobre la base del mérito, para que se presenten a la elección¹⁴.

Con respecto a la participación de los estudiantes o de personal no académico en el gobierno de las universidades estatales, este trabajo, advirtiendo

¹⁴ Los miembros del panel de expertos abogados Srs. Pablo Zeiss y Johann Allesch son de la opinión de que no se le otorgue a la junta directiva una atribución de preselección de candidatos a rector. Normalmente, recuerdan los Srs. Zeiss y Allesch, las juntas fijan las normas de la elección en su función operativa y una comisión designada entre sus miembros ejerce las funciones de "tribunal electoral", verificando el cumplimiento por parte de los candidatos de los requisitos para postularse. No aprecian los Srs. Zeiss y Allesch que sea un aporte al proceso de nombramiento de un rector el limitar a tres los candidatos, agregándose a ello la dificultad de determinar los criterios en base a los cuales se haría dicha preselección.

la actual tramitación de un proyecto de ley que propone la derogación de la prohibición de participación hoy en vigor, plantea normas cuya redacción es conciliable tanto con el actual estado de cosas como con la recepción de tal derogación.

6. Régimen de transición

El nuevo régimen jurídico que defina la ley general de universidades estatales se aplicará a todas las universidades del Estado, con excepción de la Universidad de Chile en lo relativo a las normas sobre gobierno. Esta excepción obedece a dos razones. En primer lugar, la Universidad de Chile se opuso durante la tramitación de la ley marco de 1997 a la noción de una ley común para todas las universidades estatales, y un nuevo rechazo de ella a un proyecto de estas características erosionaría el respaldo político que pudiese concitar esta iniciativa. Por otro lado, con sus nuevos estatutos de 2006 diseñados por ella misma, la Universidad de Chile ha resuelto la cuestión de su gobierno de una manera que le resulta satisfactoria, de modo que no tiene el problema de las otras universidades estatales. Así las cosas, proponemos que ella mantenga sus actuales estatutos, pero que le sean aplicables las nuevas normas sobre flexibilización administrativa.

En lo formal, la ley general de universidades se agregará como un nuevo apartado en la Ley General de Educación, y delegará en el Presidente de la República la aprobación de los nuevos estatutos de las universidades, ajustados a la nueva ley, en el plazo de un año desde la publicación de la misma.

Conclusiones

El examen de la situación jurídica en que se encuentran las universidades estatales chilenas en cuanto servicios públicos nos ha permitido identificar ciertas condiciones, requisitos y formalidades que recaen sobre su accionar y que limitan o entran su gestión más allá de lo necesario para garantizar el adecuado nivel de transparencia y rendición de cuentas que les corresponden como órganos del Estado.

Para agilizar la gestión de las universidades se propone restringir la toma de razón por la Contraloría General de la República a actos administrativos de más altas consecuencias para las universidades, como la aprobación de sus presupuestos, la fijación de su estructura orgánica, los reglamentos de carrera académica y administrativa, y las medidas de carácter expulsivo de los funcionarios, así como en general los actos por montos superiores a 10.000 unidades tributarias mensuales.

Además, se sugiere asimilar al personal no académico de las universidades al régimen laboral de los académicos, es decir, que se rijan, en primer

lugar, por los reglamentos de cada universidad y solo supletoriamente por el Estatuto Administrativo, como ocurre actualmente con los académicos.

Finalmente, por mencionar en este resumen solo las medidas más importantes, se presenta la posibilidad de que las universidades puedan endeudarse dentro de los límites de indicadores financieros que establezca la ley, sin límites de plazos, y con la aprobación de la mayoría de los miembros en ejercicio de la junta directiva.

Ahora bien, concomitante con una flexibilización de algunas normas de control administrativo que expanden la esfera de autonomía de las universidades, debe considerarse una reforma a su régimen de gobierno que asegure que el ejercicio de esa mayor autonomía se ordene siempre al servicio del bien común. Con este fin se propone reforzar las atribuciones y la responsabilidad de las juntas directivas de las universidades, de modo que sirvan como contrapeso efectivo a la autoridad de un rector elegido por los profesores. Se plantea que al menos tres quintos de los integrantes de la junta directiva sean nombrados por el Presidente de la República (actualmente solo un tercio tiene ese origen), no pudiendo ellos ser profesores, funcionarios o alumnos de la universidad. Los restantes miembros de la junta podrán ser académicos elegidos por sus pares, o exalumnos o profesionales distinguidos que no ejerzan ningún tipo de función en la universidad. El Presidente de la República nombraría a los integrantes de las juntas directivas que le corresponda designar a partir de una nómina de profesionales calificados que elaboraría para estos efectos el Consejo de Alta Dirección Pública. Los miembros de la junta directiva nombrados por el Presidente de la República durarían seis años en el cargo (es decir, dos años más que el rector y el Presidente de la República), pudiendo ser renovados por periodos iguales de forma indefinida.

Los directores que no sean funcionarios de la universidad serían remunerados por sus labores –actualmente sirven *ad honorem*– y serían civilmente responsables de sus actos en calidad de directores, responsabilidad de la que hoy carecen. Además, se sugiere que las juntas directivas tengan participación en la elección del rector, proponiendo tres candidatos a la elección por los académicos.

Para una más acabada ilustración de las reformas que proponemos, se acompaña como anexo de este artículo un anteproyecto de ley que introduce a la Ley General de Educación un nuevo Título V, que establece normas comunes a las universidades estatales en materia de gobierno y gestión.

Es evidente, al tiempo que escribimos estas líneas (noviembre de 2014), que la atención de las autoridades del Poder Ejecutivo y de los miembros del Congreso está puesta en cuestiones educacionales de la mayor importancia, que no incluyen los asuntos que aquí tratamos. No obstante, la derogación

que ha propuesto el gobierno de la prohibición de participación de estudiantes y funcionarios en el gobierno de las instituciones de educación superior, así como la necesidad de diseñar los estatutos de las nuevas universidades estatales previstas para las regiones de O'Higgins y Aysén, y la anunciada revisión de los estatutos de las Universidades de Santiago y Valparaíso, todas ellas medidas consignadas en proyectos de ley ya ingresados al Congreso, abrirán un espacio propicio para la discusión de las materias que han sido objeto de este estudio.

Referencias

- Altbach, P., Berdahl R., y Gumport P. J.**, (eds.), 2011. *American Higher Education in the 21st Century: Social, Political, and Economic Challenges*. Third Edition. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Asking, B. y Henkel, M.**, 2000. Higher education institutions. En Kogan, M, et. al (eds.), *Transforming Higher Education. A Comparative Study*. London, Jessica Kingsley Publishers.
- Brint, S.**, 2002. (ed.) *The Future of the City of Intellect: The Changing American University*. Stanford: Stanford University Press.
- Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior (CAPES)**, 2008. Los desafíos de la educación superior chilena. Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior. Disponible en: http://200.6.99.248/~bru487cl/files/libros/ComAsesEDSUP/Info_oficial.pdf
- Clark, B.R.**, 1998. *Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation*. Issues in Higher Education. Oxford: Pergamon.
- Clark, B.R.**, 2004. *Sustaining Change in Universities. Continuities in case studies and concepts*. New York: McGraw-Hill Education.
- De Boer, H., y File, J.**, 2009. *Higher Education governance reforms across Europe*. Bruselas: European Centre for Strategic Management of Universities.
- Dowling-Hetherington, L.**, 2013. Decision-Making Processes and the Consequences for Faculty Participation in Ireland. *Tertiary Education and Management*, 19(3), 219–232.
- Fielden, J.**, 2008. *Global Trends in University Governance. Education*. Working Paper Series N° 9. Washington, D.C. The World Bank.
- Hanada, S.**, 2013 Japan's higher education incorporation policy: a comparative analysis of three stages of national university governance. *Journal of Higher Education Policy and Management* 35(5), 537-552.
- Hasan, A.**, 2007. *Independent Legal Status and Universities as Foundations*. Paris: UNESCO.

- Hauriou, M.**, 1933. *Précis de droit administratif et de droit public* (12^e édition). Paris: Sirey.
- Goldfinch, S.**, 2006. Rituals of Reform, Policy Transfer, and the National University Corporation Reforms of Japan. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 19(4), 585–604.
- Larsen, I.M., Maassen, P. y Stensaker, B.**, 2009. Four Basic Dilemmas in University Governance Reform. *Higher Education Management and Policy* 21(3), 1-18.
- Letelier, V.**, 1923. *Dictámenes*. Santiago: Imprenta La Ilustración.
- Olsen, J.P.**, 2009. Democratic Government, Institutional Autonomy and the Dynamics of Change. *West European Politics* 32(3), 439-465.
- Rowlands, J.**, 2014. Turning collegial governance on its head: symbolic violence, hegemony and the academic board *British Journal of Sociology of Education*. DOI:10.1080/ 01425692.2014.883916
- Rowlands, J.**, 2013. Academic boards: less intellectual and more academic capital in higher education governance? *Studies in Higher Education* 38(9), 1274-1289.
- Shattock, M.**, 2013. University Governance, Leadership and Management in a Decade of Diversification and Uncertainty. *Higher Education Quarterly* 67(3), 217–233
- Schmidt-Aßmann, E.**, 2003. *La teoría general del derecho administrativo como sistema*. Madrid: Marcial Pons.
- Silva Cimma, E.**, 1996. *Derecho administrativo chileno y comparado. Introducción y fuentes*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- Soto Kloss, E.**, 2012. *Derecho Administrativo. Temas fundamentales*. Santiago: Thomson Reuters.
- Sporn, B.**, 2006. Governance and Administration: Organizational and Structural Trends. En Altbach, P y J. Forrest (eds.) *International Handbook of Higher Education*. Dordrecht: Kluwer.
- Centro de Políticas Públicas UC**, 2014. *Reformas a la educación superior en Chile: Contribuciones desde la UC al debate nacional*. Serie Temas de la Agenda Pública (Octubre), N° 72.

ANEXO

ANTEPROYECTO DE LEY

Artículo 1º.- Introdúcese el siguiente Título V al Decreto con Fuerza de Ley de Educación n° 2 del Ministerio de Educación de 2010, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley 20.370 con las normas no derogadas del decreto con fuerza de ley n° 1, de 2005, pasando el actual Título V a ser Título VI:

Título V

De las universidades estatales

Artículo 102 A.- Las universidades estatales son instituciones de educación superior, creadas por ley, de carácter autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuya función principal es el cultivo superior de las ciencias y las artes.

La autonomía universitaria se ejerce de acuerdo a lo establecido en el título VI de esta ley; y con especial respeto a las libertades de enseñanza, de investigación y de expresión, y a la autonomía de cada una de las restantes instituciones universitarias, tanto estatales como no estatales.

Artículo 102 B.- Las universidades estatales se relacionarán con el Presidente de la República a través del Ministerio de Educación. Su representante legal será el rector.

Artículo 102 C.- El gobierno universitario residirá en la junta directiva, en el rector, y en los organismos y autoridades superiores que el respectivo estatuto establezca.

Artículo 102 D.- El órgano superior de gobierno de la universidad será la junta directiva, que estará integrada de la forma que los estatutos de cada universidad dispongan, los que en todo caso deberán ajustarse a las siguientes normas:

- a. Al menos tres quintos de los integrantes de la junta directiva deberán ser nombrados por el Presidente de la República conforme a lo previsto en la letra siguiente, y no podrán ser profesores, funcionarios o alumnos de la universidad. Los restantes miembros de la junta podrán ser académicos representantes de los académicos de la universidad, o exalumnos o profesionales distinguidos que tengan un grado académico o título profesional y no ejerzan ningún tipo de función en la universidad.

- b. El Presidente de la República nombrará a los integrantes de las juntas directivas que le corresponda designar a partir de una nómina de profesionales calificados que confeccionará para estos efectos el Consejo de Alta Dirección Pública.
- c. Los miembros de la junta directiva nombrados por el Presidente de la República durarán seis años en el cargo, pudiendo ser renovados por periodos iguales de forma indefinida.
- d. Los miembros de la junta directiva que no sean académicos de la universidad recibirán por sus labores una dieta mensual equivalente a 50 UTM.
- e. Los miembros de la junta directiva responderán solidariamente de los perjuicios causados a la universidad por sus actuaciones dolosas o culpables.
- f. El rector integrará la junta directiva con derecho a voz.

Artículo 102 E.- Serán funciones de la junta directiva, entre otras que establezca el respectivo estatuto, las siguientes:

- a. Aprobar el plan de desarrollo institucional que le presente el rector y verificar periódicamente su estado de avance;
- b. Aprobar, a proposición del rector, las políticas generales de mediano y largo plazo, así como las políticas financieras y presupuestarias de la universidad;
- c. Aprobar el presupuesto y las modificaciones de este, a proposición del rector, debiendo pronunciarse a lo menos semestralmente sobre su ejecución;
- d. Aprobar, a propuesta del rector, la estructura orgánica de la universidad y sus modificaciones;
- e. Aprobar, a propuesta del rector, la creación de nuevos títulos técnicos o profesionales, grados académicos, sedes y campus de la universidad;
- f. Conocer las cuentas periódicas del rector y pronunciarse respecto de ellas;
- g. Autorizar la enajenación o gravamen de bienes raíces;
- h. Proponer al Presidente de la República, a través del rector, las modificaciones de los estatutos de la corporación;
- i. Nombrar, a propuesta del rector, y remover al Contralor y al Secretario General de la universidad;
- j. Proponer a la elección de la comunidad los candidatos al cargo de rector;
- k. Destituir al rector, por acuerdo fundado, reuniendo tres quintos de sus miembros en ejercicio;
- l. Elegir a un presidente de la junta de entre sus miembros designados por el Presidente de la República.

Los acuerdos a que se refieren las letras c), d), g), h) e i) deberán ser aprobados por mayoría de los miembros en ejercicio de la junta directiva.

Artículo 102 F.- El rector es la máxima autoridad unipersonal de las universidades estatales.

En las elecciones de rector participarán los académicos pertenecientes a las tres más altas jerarquías de la Universidad que tengan, a lo menos, un año de antigüedad en la misma. Con todo, la junta directiva, con voto conforme de la mayoría de sus miembros en ejercicio, podrá permitir la participación de los académicos pertenecientes a otras jerarquías, siempre que tengan la calidad de profesor y cumplan con el requisito de antigüedad antes señalado. El voto de los académicos será personal, secreto e informado y podrá ser ponderado, de acuerdo con el reglamento que dicte el organismo colegiado superior de la Universidad, atendidas su jerarquía y jornada.

Para ser candidato a rector, se requerirá estar en posesión de un título profesional universitario por un periodo no inferior a cinco años, acreditar experiencia académica de a lo menos tres años en cargos académicos que impliquen el desarrollo de funciones en alguna universidad estatal o que cuenten con reconocimiento oficial, y ser propuesto como candidato por la respectiva junta directiva.

El rector será elegido en votación directa y por mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos, de entre tres candidatos que, cumpliendo los requisitos señalados en el inciso anterior, sean propuestos por la junta directiva¹⁵. La elección se realizará, en la forma que determine el reglamento, a lo menos treinta días antes de aquel en que deba cesar en el cargo el que esté en funciones. Si en la elección de rector ninguno de los candidatos obtuviere más de la mitad de los sufragios válidamente emitidos, se procederá a una nueva elección, la que se circunscribirá a los dos candidatos que hubieren obtenido las más altas mayorías relativas.

El rector será nombrado por el Presidente de la República, mediante decreto supremo del Ministerio de Educación. Durará cuatro años en sus funciones y podrá ser reelegido.

Artículo 102 G.- Sin perjuicio de las facultades de la junta directiva, existirá en las universidades estatales un órgano colegiado superior competente para conocer y pronunciarse sobre las materias de carácter académico de aplicación general para la universidad, cuyo nombre y composición será el que el respectivo estatuto determine. Los estatutos podrán también establecer órganos del mismo tipo en las facultades o unidades académicas.

¹⁵ Respecto de esta norma, el integrante del panel de expertos del proyecto abogado Sr. Johann Allesch planteó, en subsidio de su opinión registrada en la Nota 14 precedente, su inquietud sobre el procedimiento que utilizaría la junta para seleccionar a los tres mejores candidatos, y en especial, sobre cuál o cuáles serían los criterios para decidir en el evento de que se presentaren más de tres candidaturas. Adicionalmente, se pregunta si en el evento de que el excluido esté disconforme con ello, se explicitarán las vías de impugnación de dicha decisión.

Artículo 102 H.- Las universidades estatales podrán ejecutar todos los actos y celebrar los contratos que contribuyan directa o indirectamente al cumplimiento de sus fines, de conformidad con sus respectivos estatutos.

El ejercicio de la autonomía económica de estas universidades se realizará dentro del marco fijado en sus respectivos presupuestos anuales y no comprometerá la responsabilidad financiera del Fisco.

En materias de administración financiera, el presupuesto y la contabilidad de las universidades dispondrán de un clasificador presupuestario y un plan de cuentas especial, que entregue información sobre la ejecución presupuestaria y sus flujos de efectivo.

Las universidades tendrán la facultad de crear y organizar con otras personas naturales o jurídicas nacionales, extranjeras o internacionales, asociaciones, sociedades, corporaciones o fundaciones cuyos objetivos correspondan o se complementen con los de la universidad, aportando a ellas fondos provenientes de su patrimonio.

Las universidades estatales podrán contratar empréstitos por periodos de hasta veinte años, de forma que, con los montos que se contraten, el nivel de endeudamiento total en cada una de ellas no exceda del setenta por ciento de sus patrimonios. El servicio de la deuda se realizará con cargo al patrimonio de las mismas universidades estatales que las contraigan.

Estos empréstitos deberán contar con la visación previa del Ministerio de Hacienda. Con todo, los empréstitos no comprometerán de manera directa ni indirecta el crédito y la responsabilidad financiera del Fisco.

La contratación de los empréstitos que se autorizan a las universidades estatales estará sujeta en forma supletoria a las normas de la Ley 19.886 y su reglamento. En todo caso, las universidades deberán llamar a propuesta pública para seleccionar la o las entidades financieras que les concederán el o los empréstitos. No procederá en el caso de los empréstitos universitarios la refrendación del Contralor General de la República, si se ha tomado razón del llamado a propuesta pública y del contrato de préstamo.

Se enviarán copias al Ministerio de Educación y al Ministerio de Hacienda de todo empréstito, dentro de los treinta días siguientes al de su contratación. En ella se indicará, al menos, el monto y las condiciones bajo las cuales fue suscrito, además de un informe que especifique los objetivos y los resultados esperados de cada operación y su programa de inversiones asociado¹⁶.

16 El integrante del panel de expertos del proyecto abogado Sr. Johann Allesch sugiere incorporar una norma como la que ha sido propuesta en el proyecto de ley que crea las nuevas universidades estatales de las regiones de O'Higgins y Aysén, que exima a las universidades estatales "de cualquier impuesto, contribución, tasa, tarifa, patente y otras cargas o tributos" (art. 11 del proyecto).

Artículo 102 I.- En cada universidad estatal habrá un órgano superior de control, encargado de velar por el cumplimiento de las disposiciones constitucionales, legales y administrativas, por la debida aplicación del presupuesto y el uso de los recursos de la universidad. Esta unidad será dirigida por un Contralor y se estructurará considerando, por separado, el ejercicio de las funciones de control de legalidad y de auditoría interna.

El contralor será nombrado o removido, a proposición del rector, con el voto conforme de la mayoría de los miembros en ejercicio de la junta directiva, y responderá ante dicho órgano del fiel cumplimiento de sus deberes y de su desempeño funcionario.

Las universidades estatales serán fiscalizadas por la Contraloría General de la República, de acuerdo con su Ley Orgánica Constitucional. Con todo, solo estarán afectas al trámite de toma de razón las materias que a continuación se señalan:

- a. Aprobación del presupuesto y de sus modificaciones;
- b. Fijación y modificación de la estructura orgánica;
- c. Reglamentos de carreras funcionarias y sus modificaciones;
- d. Medidas que impliquen la supresión de empleo o la destitución de algún miembro de la institución;
- e. Contratos y actos preparatorios de contratos por montos iguales o superiores a 10.000 unidades tributarias mensuales; y
- f. Las restantes que se establezcan por la ley o por los respectivos estatutos.

Las materias no comprendidas en el inciso anterior, quedarán exentas del trámite de toma de razón, sin perjuicio del cumplimiento de otras medidas de control posterior que disponga el Contralor General de la República en el ejercicio de sus atribuciones, con el objeto de asegurar la legalidad de los actos de las universidades estatales y de hacer efectiva las responsabilidades que procedan.

Corresponderá a la Contraloría General de la República, asimismo, auditar los balances de ejecución presupuestaria de las universidades estatales.

Artículo 102 J.- El Estatuto de cada universidad estatal establecerá las normas básicas de la carrera funcionaria del personal académico y no académico, las que se complementarán con los reglamentos respectivos de cada universidad. También regirá estas materias, supletoriamente, el Estatuto Administrativo aprobado por la Ley 18.834.

De la forma establecida en sus estatutos, las universidades podrán fijar y modificar la planta de todo su personal. Las remuneraciones del personal de las universidades serán fijadas de acuerdo a las normas orgánicas de cada una de ellas.

Los académicos que deban asumir labores directivas temporalmente conservarán su cargo académico, cualquiera sea el tipo de nombramiento y contrato que hubieran tenido antes de asumir el cargo directivo.

No regirá respecto de los académicos la restricción de la letra a) del art. 12 de la Ley 18.834. Quienes hayan obtenido títulos profesionales o grados académicos en el extranjero no necesitarán reconocer, revalidar o convalidar esos títulos o grados para efectos de su contratación, y para la determinación de las remuneraciones y asignaciones que les corresponden por sus labores académicas; pero se sujetarán a las normas generales en cuanto pretendieren ejercer una profesión en Chile.

La supresión de cargo solo procederá por razones de buen servicio señaladas en el estatuto y dará derecho a la indemnización establecida en el artículo 154 de la Ley 18.834, con cargo al presupuesto de la respectiva universidad. Las personas que perciban este beneficio solo podrán ser nombradas o contratadas en la respectiva institución de educación superior estatal una vez transcurridos cinco años desde la fecha del cese, salvo que devuelvan íntegramente la indemnización antes descrita, caso en el cual podrán ser recontratados en cualquier fecha posterior al cese en funciones¹⁷.

Artículo 102 K.- Los estatutos de las universidades estatales contendrán, a lo menos, disposiciones que regulen las siguientes materias:

- a. El nombre y domicilio de la institución.
- b. Los fines que persigue, así como las normas generales que regirán su quehacer y su vinculación con el ámbito regional en el que desarrolla sus funciones y actividades académicas.
- c. El gobierno de la entidad; la forma de integración de los organismos colegiados, de gobierno superior, sus atribuciones y la indicación de quienes los presiden; y las atribuciones de las autoridades unipersonales de gobierno y académicas, así como los procedimientos para su designación y remoción.
- d. La estructura básica de la organización académica y administrativa de la entidad; las normas de delegación del ejercicio de las atribuciones de sus órganos; y las normas fundamentales para la evaluación sistemática de su quehacer institucional.
- e. Las normas generales que regularán la participación de los distintos miembros de la comunidad universitaria en la orientación y desarrollo de las actividades institucionales, atendidas sus respectivas responsabilidades y posiciones funcionales.
- f. Las normas generales a partir de las cuales la institución reglamentará los procesos de selección, promoción y remoción del personal, de conformidad con las disposiciones de esta ley.

¹⁷ El integrante del panel de expertos del proyecto abogado Sr. Johann Allesch propone incorporar una disposición que se refiera al régimen de responsabilidad estudiantil y de funcionarios.

- g. Los derechos y obligaciones fundamentales del personal universitario, que serán de aplicación general, sin perjuicio de establecer normas específicas para ciertas funciones o categorías de funcionarios.
- h. Los organismos responsables de la aprobación y gestión de los presupuestos, así como los mecanismos de control de su ejecución.
- i. La forma de aprobación y modificación de la normativa interna que no sea materia de ley o de estatuto.

Artículo 2°.- En el Decreto con Fuerza de Ley N° 2 de 2010, del Ministerio de Educación, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley 20.370 con las normas no derogadas del Decreto con Fuerza de Ley N° 1, de 2005, reemplázase, en su artículo 113, inciso cuarto, la expresión “a los académicos” por la frase: “al personal académico y no académico”.

Artículo 3°.- Modifícase, de acuerdo a lo que se expresa, el Decreto con Fuerza de Ley N° 1 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley 18.575, orgánica constitucional de bases generales de la Administración del Estado:

1. Intercálase, en su artículo 1°, entre las expresiones “Seguridad Pública,” y “los Gobiernos Regionales”, la fórmula “las universidades estatales,”.
2. Intercálase, en su artículo 21, entre las expresiones “Seguridad Pública,” y “los Gobiernos Regionales”, la fórmula “las universidades estatales,”.
3. Derógase, en su artículo 32 inciso 3°, la frase que se extiende desde la expresión “Las instituciones de Educación Superior” hasta su punto final.

Artículo 4°.- Modifícase el Decreto con Fuerza de Ley N° 29 del Ministerio de Hacienda de 2004, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley 18.834, sobre estatuto administrativo:

1. Agrégase el siguiente inciso segundo a su artículo 1°: “Sobre las universidades estatales, esta ley regirá con carácter supletorio, en lo que no dispusieren sus respectivos estatutos y normas legales de especial aplicación”.
2. En la letra a) de su artículo 162, reemplázase la palabra “Académicos” por la expresión “personal académico y no académico”.

Artículo 5°.- Los artículos 102 C a 102 F de la presente ley no se aplicarán a la Universidad de Chile.

Artículos transitorios

Artículo primero.- Facúltase al Presidente de la República para que, dentro del plazo de un año contado desde la publicación de la presente ley, y consultada la propuesta que cada universidad le presente, o en ausencia de ella, proceda a modificar los estatutos de las universidades estatales actualmente en vigor, mediante uno o más decretos con fuerza de ley.

Exceptúase de esta disposición a la universidad de Chile.

Artículo segundo.- En tanto no entren en vigencia las normas estatutarias y reglamentarias que hayan de dictarse en aplicación de esta ley, las universidades estatales y su personal seguirán rigiéndose por las normas que actualmente les son aplicables.

Inclusión de estudiantes con discapacidad en universidades chilenas: mecanismos de admisión y recursos para su implementación

INVESTIGADORES

MARÍA SOLEDAD ZUZULICH
Escuela de Enfermería

CONSUELO ACHIARDI
Programa PIANE UC

ANA MARÍA HOJAS
Programa PIANE UC

MARÍA ROSA LISSI
Escuela de Psicología

AYUDANTES DE INVESTIGACIÓN

ÁLVARO ÍÑIGUEZ
Programa PIANE UC

VICTORIA RAMÍREZ
Programa PIANE UC

ANDREA VÁSQUEZ
Programa PIANE UC

Resumen

A nivel mundial se reporta un aumento en el número de alumnos con discapacidad matriculados en educación superior (Abu-Hamour, 2013; Konur, 2006). En Chile, lentamente ha surgido interés en esta temática, lo que se observa, por ejemplo, en la conformación de Redes de Educación Superior Inclusiva (RESI) en distintas regiones. Esta preocupación ha ido de la mano con la promulgación de la Ley 20.422 –que Establece Normas sobre Igualdad de Oportunidades e Inclusión Social de Personas con Discapacidad– promulgada en 2010. Pero ni esta ley ni el incipiente interés han sido suficientes para resguardar el derecho de los alumnos con discapacidad para ingresar y aprender en condiciones de equidad en las universidades chilenas. Existen

aún importantes barreras que les dificultan el ingreso, la permanencia y el egreso. Es por eso que se necesitan recursos y lineamientos a nivel nacional.

La presente propuesta se focaliza en dos de los temas esenciales para que los estudiantes con discapacidad puedan estudiar en condiciones de equidad, y tiene como objetivos: (i) revisar, sistematizar y proponer lineamientos para un proceso de postulación e ingreso de estudiantes con discapacidad a las universidades que pueda ser utilizado a nivel nacional; y (ii) generar lineamientos que permitan diseñar mecanismos claros y eficientes para la asignación de los recursos básicos que requiere la inclusión. Se optó por estos dos ámbitos porque es necesario asegurar, al menos, el acceso a la universidad en condiciones de equidad, y contar con los recursos mínimos que favorezcan su permanencia en esta.

Para llegar a la propuesta que se presenta en este artículo se realizó una recopilación a nivel nacional e internacional que entregó antecedentes relevantes. Aun cuando se centra en las universidades, hay muchos aspectos que también son aplicables a otras instituciones de educación superior (IES), como institutos profesionales o centros de formación técnica.

A continuación se describen los antecedentes recopilados, los que fundamentan la necesidad de políticas y recursos a nivel nacional. Luego, se entregan elementos específicos a incluir en la propuesta, como por ejemplo la necesidad de la incorporación del Ministerio de Educación (Mineduc) con un importante rol en el aseguramiento de una educación superior más inclusiva.

La relevancia de abordar este tema en Chile radica en que favorece a que las personas con discapacidad puedan aprender en condiciones de equidad, lo que impactaría en una mejor calidad de vida y en el desarrollo de su autonomía. Finalmente, invita a trabajar por un país más inclusivo, desde las universidades; ya no solo desde experiencias aisladas, sino que mediante un trabajo en red y coordinado a nivel país.

Antecedentes

1. Antecedentes generales

El acceso de las personas con discapacidad a la educación superior (ES) se ha ido incrementando substancialmente en los últimos veinte años, especialmente en los países desarrollados (Adams y Holland, 2006; De la Puente, 2005; Konur, 2006).

Un número importante de jóvenes con discapacidad está altamente motivado por continuar estudios superiores, sin embargo el contexto universitario es uno de los entornos más excluyentes (Unesco, 2005) para el ingreso y permanencia de los estudiantes con discapacidad, especialmente en los paí-

ses subdesarrollados (Rama, 2005). Frente a esta realidad, se hace necesario generar mecanismos que contribuyan al desarrollo de sistemas educativos más inclusivos. Esto implica la posibilidad de implementar adecuaciones para que los estudiantes puedan participar del proceso de enseñanza-aprendizaje (Stainback y Stainback, 1999) como también de un cambio de paradigma en la comunidad universitaria respecto de la discapacidad, a fin de que permita a los estudiantes estudiar en condiciones de equidad (Anuies, 2004). El Informe Unesco (2005) señala que la inclusión en el contexto universitario implica favorecer el ingreso y la permanencia en la ES, y el cumplimiento de estos objetivos conlleva una serie de acciones que van desde la formulación y cumplimiento de las leyes, hasta la eliminación de barreras relacionadas con actitudes y creencias asociadas a la inclusión de estudiantes con discapacidad en la ES.

Aunque en la mayoría de los países desarrollados existen leyes antidiscriminación y políticas que favorecen la inclusión, muchos estudiantes deben todavía enfrentar grandes dificultades una vez que son aceptados en la universidad (Eckes y Ochoa, 2005; Konur, 2006). En nuestro país, el tema de la participación de los estudiantes con discapacidad en la ES ha cobrado relevancia en los últimos años, sobre todo desde la promulgación de la Ley 20.422 en 2010. De acuerdo al Estudio Nacional de la Discapacidad (EN-DISC) del año 2004, el 12,9% de la población presenta discapacidad y solo el 6,6% de ellas ha accedido a la ES, constituyendo el grupo que presenta los niveles más bajos de educación.

Los estudiantes con discapacidad que ingresan a la universidad requieren de apoyos para aprender en condiciones de equidad (Konur, 2006) y avanzar académicamente (Norton 1997, en Vasek, 2005). Es fundamental, además, que los docentes realicen adecuaciones curriculares no significativas¹. Si bien esto último es de gran relevancia, la presente propuesta se focaliza en el tema de los apoyos, recursos y servicios para estos alumnos, pues implican costos que requieren un financiamiento adicional y, por lo tanto, necesitan ser abordados a nivel país.

Específicamente, ¿qué recursos necesita un estudiante con discapacidad en la universidad? Los estudiantes con discapacidad necesitan recursos humanos y materiales para aprender en condiciones de equidad. Estos se pueden agrupar en (i) individuales y (ii) colectivos.

- (i) Recursos individuales: se refiere a aquellos recursos con los que debiera contar cada alumno con discapacidad, es decir, recursos de uso personal. Pueden ser recursos humanos, entre los que es esencial considerar el intérprete de lengua de señas chilena (LSCh) para alumnos sordos –para todas las clases, durante toda la carrera–, apoyos específicos, capacitación, trans-

¹ Se refiere a ajustes en formatos, tiempos y metodologías, sin alterar objetivos, contenidos ni el nivel de exigencia de un curso.

porte. O recursos materiales, siendo central la tecnología, especialmente computadores compatibles con *software* inclusivos (por ejemplo, lector de pantalla), grabadoras, y herramientas que faciliten el acceso a la información y al conocimiento.

- (ii) Recursos colectivos o institucionales: se refiere a aquellos recursos administrados por la institución, disponibles para ser usados por todos los alumnos con discapacidad y por quienes trabajan con dichos alumnos. Incluyen recursos humanos, idealmente un equipo interdisciplinario, con profesionales de apoyo como educador diferencial, psicólogo, terapeuta ocupacional, alumnos tutores, entre otros. Y también recursos materiales, dentro de los cuales es relevante la tecnología de inclusión, especialmente computadores con aplicaciones inclusivas. Habitualmente estos recursos materiales están disponibles en un programa u oficina de inclusión y apoyo a la discapacidad. Pero también es importante contar con ellos en bibliotecas o salas de estudio, como sucede en otros países. A futuro, pensando en un contexto plenamente inclusivo, es esperable que estos recursos estén disponibles en todos los servicios con que cuentan las universidades.

Tanto los recursos materiales como los humanos debieran ajustarse en función de la realidad de cada universidad y del número de alumnos con discapacidad. Por otra parte, las tareas más importantes que deben desarrollar los programas u oficinas son los señalados en la Tabla 1.

Como se observa, para los recursos colectivos se requiere un compromiso por parte de la institución. En este sentido, las universidades deben considerar en sus ejercicios presupuestarios el costo de la inclusión en cuanto a espacios físicos, bibliotecas u otros servicios de accesibilidad universal. Se requiere también un compromiso del Estado para dar cumplimiento a las necesidades que permitan iniciar o mantener el funcionamiento de estos programas, básicamente por la especificidad de recursos requeridos y funciones que se deben cumplir dentro de la institución.

Por otra parte, la distinción entre los recursos individuales y colectivos, especialmente en los recursos materiales, se refiere fundamentalmente a su disponibilidad y administración, pues muchos de los recursos individuales también debieran estar disponibles en la institución para que los alumnos puedan hacer uso de ellos. Pero, además, porque algunos de estos son de alto costo y no siempre los alumnos van a contar con ellos, sobre todo considerando que el presentar discapacidad implica gastos importantes para la familia.

Tal como se indicó, en los países desarrollados, principalmente en Estados Unidos y muchos países de Europa, hay marcos legales más claros y exigentes respecto a: (a) la no discriminación hacia las personas con discapacidad (PcD), y (b) la obligación de proveer adecuaciones que aseguren condiciones de equidad. Además, prácticamente todas las instituciones cuentan con algún programa, oficina o servicio destinado a apoyar directamente a los

TABLA 1. **Tareas más relevantes de una oficina de discapacidad en una universidad**

<ul style="list-style-type: none">• Información y sensibilización sobre discapacidad en la comunidad universitaria.• Incorporación del tema de la inclusión en políticas y reglamentos internos de la universidad.• Capacitación a profesores y ayudantes sobre adecuaciones curriculares para estudiantes con discapacidad, para las clases, talleres, laboratorios y evaluaciones.• Apoyo y evaluación técnica y pedagógica en el uso de los recursos tecnológicos.• Para alumnos con discapacidad auditiva: asegurar el acceso a la información y los contenidos, especialmente en clases, mediante intérprete de lengua de señas chilena (LSCh) y alumnos tomadores de apuntes.• Para alumnos con discapacidad visual: asegurar el acceso a la información, contenidos y materiales de estudio mediante la adaptación de material académico (evaluaciones, material de estudio) accesible en formatos como Braille, relieve, material ampliado.• Asegurar el acceso a la información en general: páginas web inclusivas, información sobre admisión especial accesible, información relevante en formatos accesibles.• Apoyos académicos específicos en asignaturas con mayor probabilidad de barreras de acceso de acuerdo al tipo de discapacidad.• Desarrollo de programas de nivelación académica optativos, de acuerdo a necesidades de los estudiantes.• Desarrollo de programas de acompañamiento para disminuir la deserción.• Trabajo colaborativo con sistemas de bibliotecas y otros servicios de la institución.
--

estudiantes y a velar porque se cumplan ambos criterios (Adams y Brown, 2006; Castellana y Sala, 2005, De la Puente, 2005; Diez et al., 2011; Graham-Smith, Sheila y Lafayette, 2004; Poussu-Olli, 1999; Riddell et al., 2005; Riddell et al., 2012). Algunos ejemplos de estos programas son: *Office of Disability Services* (Boston University), *Accesible Education Office* (Harvard University), *Student Disability Resource Center* (Stanford University), *Resource Office on Disabilities* (Yale University), Programa de Atención a la Discapacidad (Universidad Autónoma de Madrid) y Programa de Asesoramiento sobre Discapacidad y Universidad (Universidad de Salamanca).

Frente a la experiencia de países con mayor avance en estos temas, se puede concluir que para generar adecuadas oportunidades de acceso, permanencia y egreso de las PcD en la universidad se requiere de: (a) un marco legal claro que impida la discriminación; (b) una entidad central que se ocupe de apoyar a las instituciones y a los alumnos; (c) algún sistema de becas y de asignación de recursos para los alumnos; (d) apoyo directo a los estudiantes; (e) asesoría a docentes; y (f) apoyo tecnológico (Lissi et al., 2009).

Finalmente, es importante tener presente que aspectos como los que se han mencionado son coherentes con un abordaje basado en el modelo social de la discapacidad, en donde el foco está en el entorno; en los facilitadores u obstaculizadores hacia la inclusión² (Verdugo, 2003 en Lissi et al., 2013); es desde esta perspectiva que se sitúa la propuesta que aquí se presenta.

2. Antecedentes específicos: metodología para la recolección de información

Para elaborar una propuesta actualizada y que considerara aspectos técnicos y de contexto, se realizó una recopilación a nivel internacional y nacional:

- A nivel internacional se seleccionaron países con experiencia y/o políticas favorables a la inclusión: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, España, Estados Unidos, Inglaterra y México. En ellos se buscó información a nivel nacional; normativas, páginas web gubernamentales (por ejemplo de ministerios de educación). Cuando fue necesario, se estableció contacto vía email con encargados de programas, participantes de redes de ES inclusiva, organismos del Estado, entre otros. Se revisaron además las páginas web de 34 universidades.
- A nivel nacional se seleccionaron las instituciones pertenecientes al Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (Cruch); aquellas universidades privadas adscritas al Sistema Único de Admisión (G8); y, además, se agregaron tres institutos profesionales. Se revisaron sus páginas web buscando información relativa a procesos de admisión y apoyos para estudiantes con discapacidad. Además, se construyó y envió a todas estas instituciones una encuesta que abordaba dichos temas. Respondieron 17 IES (48,5%). Además se sostuvo entrevistas con el equipo jurídico y con el Director Nacional del Servicio Nacional de la Discapacidad (Senadis), con un profesional experto en procesos de modernización del Estado, y con profesionales de la División de Educación Superior (Divesup), del Ministerio de Educación.

Esta recolección permitió contar con información relevante del estado del tema en Chile y de estrategias de abordaje extranjeras. Esto permitió comparar realidades y enriquecer el diagnóstico con que se contaba, agregándose elementos valiosos para la propuesta. Adicionalmente, para incorporar la perspectiva de los estudiantes con discapacidad, se invitó voluntariamente a alumnos que quisieran conocer y aportar a la propuesta. Finalmente, participaron cinco estudiantes con discapacidad visual y motora que estudian en la Pontificia Universidad Católica de Chile (UC).

² Contraponiéndolo con el Modelo Médico de la discapacidad, que la aborda como un problema individual, objetivo y médico, sin considerar aspectos como el entorno físico y social (OMS, 2001, en Lissi, 2013)

2.1 Antecedentes recolectados a nivel internacional

¿Cómo acceden a la universidad los estudiantes con discapacidad en otros países?

Para el acceso a la educación superior, en casi todos los países seleccionados existe una prueba nacional estandarizada, la cual incorpora adecuaciones para estudiantes con discapacidad. En la recopilación realizada se observan diferencias en cuanto a: (i) los tipos de discapacidad para los que es posible solicitar adecuaciones; hay países que incluyen otros tipos de discapacidad, por ejemplo déficit atencional; (ii) el tipo de adecuaciones que se realizan (ver Tabla 2); y (iii) los procedimientos para solicitarlas, en donde es el postulante o los equipos de orientación de su colegio de procedencia quienes deben realizar la gestión, certificando la discapacidad. Estos procedimientos se especifican claramente en los documentos oficiales y, por lo general, están disponibles vía web. Habitualmente la solicitud es revisada y analizada por un equipo con experticia en estos temas.

TABLA 2. Ejemplos de adecuaciones posibles de solicitar en pruebas nacionales en los países revisados

Postulantes con discapacidad visual	Postulantes con discapacidad auditiva	Postulantes con discapacidad motora	Otras adecuaciones
<ul style="list-style-type: none"> - Formato Braille. - Formato amplificado. - Usar lector de voz o prueba en audio. 	<ul style="list-style-type: none"> - Instrucciones en lengua de señas (LS). - Instrucciones que se dirán de manera oral, en formato escrito. - Traducción del examen a lengua de señas. - Lugar preferencial en la sala para seguir instrucciones en lengua de señas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sala accesible. - Mobiliario adaptado. 	<ul style="list-style-type: none"> - Tiempo adicional. - Tiempo de descanso. - Posibilidad de responder en computador. - Guía/intérprete para personas sordas o ciegas. - Apoyo en la lectura. - Acompañante/apoyo que lea y transcriba respuestas. - Lugar preferencial en la sala.

Fuente: elaboración propia.

Finalmente, en cuanto a la información disponible, es interesante mencionar que en Estados Unidos el Ministerio de Educación redactó una guía para educadores, aclarando procesos de admisión, recursos con los que puede contar un estudiante y responsabilidades (U.S. Department of Education, 2011). En España, por otra parte, existe una página de Asesoramiento sobre Discapacidad y Universidad (ADU, 2014) con información centralizada.

¿Con qué recursos cuentan los estudiantes con discapacidad en la universidad?

De los países revisados, destaca la mayor participación de organismos del Estado en la educación superior inclusiva. En Brasil, el Ministerio de Educación a través del

Programa INCLUIR ofrece recursos y asesoría a las universidades públicas para el desarrollo de Núcleos de Accesibilidad; el Ministerio entrega recursos directamente a los presupuestos de las instituciones. Algo similar sucede en Argentina, donde desde la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación se ha levantado información de los estudiantes con discapacidad y se han establecido en el presupuesto fondos para financiar proyectos de accesibilidad física.

Una experiencia especialmente interesante es el caso de Inglaterra, donde se destinan fondos públicos tanto a los alumnos con discapacidad como a las instituciones donde estos estudian. Así, el *Disabled Students' Allowances* (DSAs) (Gobierno de Inglaterra, 2014) provee apoyo financiero a los estudiantes para subsidiar, en parte, costos asociados a presentar una discapacidad o dificultad de aprendizaje. Por esta vía, los estudiantes cuentan con apoyo para financiar intérpretes de lengua de señas, transporte, entre otros. Por otra parte, considerando que las instituciones también deben asumir costos adicionales, estas reciben fondos a través del Higher Education Funding Council for England (Hefce). Por esta vía se entregan fondos estables en el tiempo, asegurando condiciones de equidad para las personas con discapacidad. Cabe destacar que ni el DSA, ni los fondos del Hefce provienen de organismos ligados a la discapacidad.

En la búsqueda realizada se vio que hay países donde no se destinan fondos específicos desde el Estado para apoyar a las universidades en proveer servicios o recursos para los estudiantes con discapacidad, como es el caso de Estados Unidos. Sin embargo, en esos países las leyes antidiscriminación son ampliamente conocidas. Además, están claramente definidas las responsabilidades de las universidades en cuanto a la provisión de los apoyos para que estos alumnos estudien en condiciones de equidad.

Un caso especialmente interesante es Colombia, donde desde el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, a través del Plan Vive Digital, lanzó CONVERTIC, se permite la descarga gratuita en el país de un *software* lector de pantalla y magnificador de caracteres.

2.2 Antecedentes recolectados a nivel nacional

Un primer aspecto a resaltar es que en las IES chilenas hay poca información disponible y es difícil acceder a ella. Por otra parte, el tema de la inclusión de estudiantes con discapacidad en la universidad se aborda principalmente desde el Senadis, a diferencia de otros países en donde hay una participación mayor de los ministerios de educación.

¿Cómo acceden a la universidad los estudiantes con discapacidad en Chile?

Actualmente, en Chile los postulantes con discapacidad pueden acceder a la universidad por las siguientes vías:

- a. Rendir la PSU con (o sin) adecuaciones. El Sistema Único de Admisión a las Universidades Chilenas, que depende del Cruch y del DEMRE, establece que un postulante con discapacidad puede solicitar una “atención diferenciada” (DEMRE, 2013), si cumple con ciertos criterios, de lo contrario debe dar la PSU sin adecuaciones, o postular vía admisión especial, si la universidad de su interés cuenta con esa alternativa.

Al analizar la información oficial para el periodo de postulación 2014 hay varios aspectos que llaman la atención. Primero, la concepción de “discapacitado” como alguien que, como consecuencia de sus deficiencias físicas sensoriales, no pueda rendir la batería de pruebas PSU en su “formato normal de lápiz y papel”, en las mismas condiciones que los demás postulantes. Este abordaje no considera el rol de las barreras del entorno y pareciera acercarse a un modelo médico de la discapacidad. Estos alumnos recibirán un “tratamiento especial” para participar en el proceso en “condiciones justas”. Sin embargo, las universidades pueden reservarse el derecho a admitir al postulante con discapacidad, a pesar de sus habilidades o antecedentes académicos, apelando a reglamentos institucionales sobre “incompatibilidad”.

El procedimiento para solicitar las adecuaciones incluye presentar antecedentes como: (i) individualización del postulante; (ii) exposición clara del motivo de la solicitud; y (iii) incluir certificados del médico tratante, de la Comisión de Medicina Preventiva e Invalidez (Compin), entre otros (DEMRE, 2013). La solicitud es evaluada y el Servicio Médico de la Universidad de Chile (Semda) emite la resolución final respecto de las condiciones en que los candidatos rendirán las pruebas. Dicha resolución es inapelable, aspecto que es preocupante, pues en la información recopilada no hay detalle sobre los requisitos técnicos y/o funcionales que cada postulante debe cumplir. Y, al ser así, no habría cómo resguardar que sea una decisión objetiva y técnica que asegure que quienes son aceptados puedan recibir las adecuaciones necesarias.

Por otra parte, en el caso de las personas ciegas se señala expresamente que son “los únicos inhabilitados para rendir las pruebas”, debido a que no es posible la representación de elementos visuales de la PSU sin considerar herramientas que, en algunos casos, serían de utilidad como el uso de impresión en relieve, lector de pantalla u otras tecnologías de inclusión. Para ellos, la alternativa es postular a la universidad por la vía de admisión especial o solicitar la asistencia de dos examinadores para apoyarlos en la lectura y completar la hoja de respuestas (DEMRE, 2014).

Un aspecto clave es que este procedimiento permite que las universidades y las diferentes carreras puedan establecer a priori que las características de ciertos postulantes son incompatibles con ciertas carreras. Esto constituye un procedimiento discriminatorio, va en contra de lo que se postula a nivel internacional, y también va en contra de nuestra Ley 20.422.

- b. Postular por la vía de admisión especial. En la recolección de antecedentes realizada, lo primero a referir es que no resulta expedito encontrar la información sobre admisión especial en las distintas instituciones. Por otra parte, de las 17 IES que entregaron información respondiendo la encuesta, 13 universidades indican tener algún proceso de admisión especial para personas

con discapacidad. Sin embargo, solo cuatro permiten el ingreso de alumnos con discapacidad a cualquiera de sus carreras. En las restantes, existen restricciones de acuerdo al tipo de discapacidad y/o se permite el ingreso de estudiantes solo a algunas carreras. Estas restricciones varían entre las instituciones; por ejemplo, ocho universidades permiten el ingreso de alumnos con discapacidad solo a algunas carreras. Y, además, aun existe la posibilidad de que la institución defina a priori si una persona con discapacidad puede –o no– postular. Todo esto permite constatar que desde antes de iniciar el proceso de postulación existen barreras para las personas con discapacidad.

En cuanto a los requisitos solicitados al postulante: 11 universidades realizan una entrevista personal; ocho solicitan el promedio de notas de enseñanza media (NEM) y el certificado del Compin; y siete solicitan un informe escolar. Esto indicaría que la entrevista personal, la certificación de la discapacidad y las notas del colegio son criterios relevantes para las universidades.

La Ley 20.422 en su artículo 39 señala que las instituciones de ES “deberán contar con mecanismos que faciliten el acceso de las personas con discapacidad, así como adaptar los materiales de estudio y medios de enseñanza para que dichas personas puedan cursar las diferentes carreras”. La recopilación sobre procesos de admisión a las universidades en Chile muestra que como país falta mucho aun para ser coherentes con dicha ley. Tanto la postulación por PSU como la alternativa de admisión especial, ponen al postulante con discapacidad en una posición de desventaja, limitan sus posibilidades de escoger según sus intereses y preferencias vocacionales, y avalan prácticas discriminatorias en función de la discapacidad.

¿Con qué recursos cuentan los estudiantes con discapacidad en las universidades chilenas?

Los recursos que las instituciones ponen a disposición de sus estudiantes con discapacidad son limitados y dispares entre ellas. De las 17 instituciones que respondieron la encuesta, alrededor de la mitad cuenta con un profesional para coordinar los apoyos para los estudiantes con discapacidad. Cerca de la mitad señala también que realizan actividades de sensibilización a la comunidad universitaria, cuentan con espacios físicos accesibles y realizan seguimiento académico a los alumnos. Seis universidades cuentan con un programa de inclusión con un equipo multidisciplinario y tienen algunos recursos tecnológicos de uso colectivo. Tres instituciones indican que sus estudiantes sordos cuentan con intérprete de LSCh.

De acuerdo a la información recolectada, habitualmente la misma institución financia los recursos. Por ejemplo, en el caso de los recursos tecnológicos colectivos, tres universidades indican financiarlos desde la institución, una con recursos del Estado, otra con fondos mixtos (Estado y universidad) y una con otras fuentes. En cuanto al apoyo pedagógico, cinco universidades lo financian con fondos institucionales y una con fondos mixtos. Tanto el profesional encargado como el programa o los espacios accesibles son finan-

ciados fundamentalmente desde la institución. La principal fuente de financiamiento para este tipo de recursos desde el Estado es el Senadis, mediante el Concurso Nacional de Proyectos para la Inclusión Social de Personas con Discapacidad. Este Concurso tiene como objetivo contribuir a generar las condiciones de contexto y eliminación de barreras que dificulten la inclusión educativa (Senadis, 2014a). La asignación de estos recursos se basa en la Ley 20.422 y en la Ley de Presupuestos. Al ser concursable, permite que todos puedan acceder, aunque sea de forma limitada, otorgando los recursos en base a ciertos criterios definidos. Constituye una vía transparente de asignación de los recursos, pues en las bases públicas se encuentra la información disponible para postular (Senadis, 2014b). Aunque ha sido una importante vía para acceder a recursos, el sistema tiene varios aspectos que es necesario mejorar, entre ellos: que los estudiantes deban concursar para acceder a un derecho, que la asignación de recursos individuales esté sujeta a criterios de elegibilidad de la institución, y que no ofrece continuidad a los alumnos con discapacidad, ni a las universidades para apoyarlos. Una de las principales críticas tiene relación con el proceso de postulación, debido a lo demandante que resulta postular en cuanto a tiempos, recursos humanos y materiales implicados. Además, es cuestionable la necesidad de desarrollar un proyecto institucional cuando la necesidad de los recursos se sustenta por sí misma. Por último, hay que considerar el tiempo implicado en la ejecución del proyecto, una vez que los recursos han sido asignados, pues la gestión asociada y supervisión implican un tiempo importante para los equipos coordinadores de cada institución. De las universidades encuestadas, diez señalan haber postulado al Concurso. Todo esto muestra que los recursos con los que las instituciones cuentan para apoyar a los alumnos con discapacidad son escasos. Esto, sumado a la falta de información existente, puede constituir una barrera al dificultar la participación y aprendizaje en igualdad de condiciones.

Al considerar la situación chilena a la luz de lo que ocurre en países con mayor desarrollo respecto de la inclusión, se hace evidente y necesario avanzar a la generación de condiciones de equidad en el acceso, permanencia y egreso de los estudiantes con discapacidad en la universidad.

Propuesta

A partir de los antecedentes señalados, a continuación se describe la propuesta focalizándose en los dos temas eje del estudio. Si bien ambos requieren de abordajes distintos, están fuertemente ligados, pues aun cuando un estudiante con discapacidad ingrese a la universidad, si no cuenta con los recursos necesarios no podrá estudiar en condiciones de equidad. Para orientar la lectura, al final del apartado se agrega un esquema con la propuesta (Ver Figura 1).

1. Postulación y admisión a la universidad: un sistema equitativo y no discriminatorio para las personas con discapacidad

Considerando los elementos mencionados, las universidades deberán permitir el ingreso de los postulantes con discapacidad a cualquiera de sus carreras en función de sus antecedentes académicos, independiente del tipo y grado de discapacidad sensorial o motora que presenten. Así, el sistema sería coherente con la lógica de la igualdad de oportunidades que promueve la Ley 20.422, impidiendo discriminar por razón de discapacidad. En consecuencia, si un joven con discapacidad postula por cualquiera de las vías que se describen más adelante, y cumple con los requisitos académicos para postular a la carrera de su interés, la institución no debiera estar facultada para limitar el acceso, tal como sucede en la actualidad, debido a argumentos como “salud incompatible”, “falta de recursos o infraestructura en la institución”, entre otros.

Para facilitar los procedimientos de inscripción y postulación, este proceso supone un Sistema de Registro Único, en línea, en la misma página de inscripción a la PSU (sitio del DEMRE). Allí, el postulante debiera poder indicar su discapacidad y las adecuaciones que necesita; y adjuntar en el mismo sitio su certificado de discapacidad del Compin, sin necesidad de presentar documentos en soporte físico. Para esto es necesario trabajar con dicha Comisión, dependiente del Ministerio de Salud. Esto permitiría disminuir costos y tiempos asociados a retirar y entregar los documentos, lo que constituiría un avance si se consideran las dificultades de desplazamiento que por lo general presentan las personas con discapacidad. Dicha información, además, podría ser de utilidad para la asignación de futuras becas o la postulación a recursos de apoyo.

Por otra parte, la propuesta supone que exista información clara, accesible y centralizada sobre la admisión y apoyos para la inclusión. Es indispensable potenciar la difusión sobre postulación y admisión a la universidad para los alumnos con discapacidad, destacando aspectos básicos como que cualquier alumno puede postular a cualquier carrera y conocer los requisitos solicitados. En esta línea, es interesante considerar que países con experiencia, como Inglaterra o Brasil cuentan con información *online* para postulantes con discapacidad, agregando además información sobre futuros apoyos para estudiar en condiciones de equidad. Esto podría difundirse también en los colegios, como se hace en Estados Unidos, donde el Ministerio de Educación redactó una guía para educadores, aclarando procesos de admisión, recursos posibles de solicitar en las universidades, entre otros. O en España, donde se desarrollan actividades de difusión para los equipos de orientación en la enseñanza secundaria.

Tal como se describe en la Figura 1, el postulante que presente discapacidad podrá postular mediante una o más de las vías que se describen a continuación:

1.1 Rendir la PSU en su formato original, para postulantes con discapacidad que no requieran adecuaciones y postulación a las universidades sin posibilidad de discriminar. Se debe asegurar el derecho a que un estudiante con discapacidad postule a la carrera de su interés, sin que las universidades condicionen su admisión a cierto tipo de discapacidad o carrera en particular. Se deberá permitir el ingreso a cualquier postulante, con o sin discapacidad, que cumpla con el puntaje requerido en la PSU.

1.2 Rendir la PSU con adecuaciones. Actualmente existe la posibilidad de un “tratamiento especial” al rendir la PSU, presentando una solicitud con la documentación requerida que la certifique (DEMRE, 2013). Sin embargo, esta posibilidad es insuficiente para responder a las necesidades de los posibles postulantes con discapacidad, por razones como: (1) por esta vía no pueden postular estudiantes ciegos; (2) la evaluación de la solicitud es realizada por un equipo médico, no un equipo técnico interdisciplinario, y es inapelable; (3) no están establecidas las adecuaciones posibles de solicitar; (4) persiste la posibilidad de que una universidad admita (o no) a un alumno que presenta discapacidad en función de la “compatibilidad” de la carrera con su condición. La revisión internacional en cuanto a adecuaciones posibles de incluir en una prueba de aplicación nacional, indicarían que es factible considerar la siguiente propuesta para una PSU con adecuaciones:

- Adecuaciones en el formato: como por ejemplo Braille, información en relieve; formato ampliado. También que exista la posibilidad de usar lector de pantalla, pudiendo en este caso responder la prueba en un computador, para postulantes con discapacidad visual o motora. Contar con intérprete de LSCh para postulantes sordos, al menos para las instrucciones orales. Adecuaciones en cuanto a los tiempos: otorgar más tiempo para responder y considerar tiempos de descanso.
- Material para preparar la PSU en formato accesible y de uso público, que permita preparar la prueba en condiciones de equidad.
- Información clara y precisa sobre los procedimientos para solicitar dichas adecuaciones. Si bien esta información es pública y se encuentra en la página web del DEMRE y del Cruch, no queda claro específicamente en qué consisten dichas adecuaciones.
- Inscripción y solicitud de adecuaciones vía web. En la experiencia internacional existe la posibilidad de que en el mismo sitio web en que el postulante se inscribe para rendir la prueba, solicite las adecuaciones que requiere. Esta solicitud debe evaluarse y complementarse con una entrevista al postulante. El resultado de la evaluación no debe basarse en criterios médicos y del diagnóstico, sino en aspectos funcionales y relativos a las adecuaciones que el alumno necesita.

1.3 Postular vía proceso de admisión especial en cualquier universidad, mediante procesos equitativos y no discriminatorios. Aun cuando existiera una PSU con adecuaciones, puede que no sea suficiente para que los alumnos con discapacidad postulen en condiciones de equidad y, por lo tanto, es necesario

que las universidades cuenten con procesos de admisión especial. El diagnóstico realizado indica que en este punto existen deficiencias importantes en Chile, por lo que es necesario promover que las universidades diseñen sus propios sistemas de admisión especial para personas con discapacidad, con algunos criterios técnicos comunes, como los siguientes:

- Posibilidad de postular a cualquier carrera, sin restricción del tipo de discapacidad.
- Proceso claro y objetivo, que permita seleccionar a los postulantes en función de criterios académicos que sean conocidos previamente.
- Idealmente, que considere usar pruebas específicas, propias de cada universidad y carrera, con criterios y puntos de corte objetivos. Esto, siempre que dichas pruebas sean también usadas en la selección de otros postulantes que por motivos distintos a la discapacidad, postulen por admisión especial (por ejemplo, cambio de carrera).
- Implementación de adecuaciones no significativas (por ejemplo, formatos, tiempos) de acuerdo al tipo de discapacidad, en los diferentes momentos del proceso y en las evaluaciones, para que dichos postulantes puedan rendirlas y demostrar su conocimiento sin limitaciones.
- Información previa y oportuna al postulante sobre las características de la evaluación y temas a evaluar. Incluir ejemplos que le permitan prepararse adecuadamente.
- Flexibilidad en los procesos, criterios y requisitos para la postulación. No es recomendable que se incluya solo el promedio de notas de enseñanza media (NEM), pues es común que los estudiantes con discapacidad, en la enseñanza escolar, se enfrenten a experiencias de discriminación positiva y negativa que pueden llevar a un NEM que no refleje adecuadamente sus habilidades.
- Consideración de las adecuaciones curriculares no significativas utilizadas en la EM, como información relevante sobre requerimientos para la evaluación, no como criterio evaluativo.
- Difundir información sobre el proceso en los colegios, en formatos accesibles, aspecto que es resaltado por quienes respondieron el cuestionario en las universidades nacionales y por los alumnos con discapacidad que opinaron sobre la propuesta.

De manera global, hay algunas consideraciones importantes para una postulación en condiciones de equidad. Por ejemplo, el que las universidades revisen y eventualmente flexibilicen sus puntajes de corte en los casos de postulantes con discapacidad. En Estados Unidos, un estudiante con discapacidad que rinde el *Scholastic Aptitude Test* (SAT) puede postular a una universidad, con un menor puntaje, asumiendo que, aun con las adecuaciones otorgadas, no está en igualdad de condiciones. En dicho país, además, se acepta incluso que un alumno con discapacidad postule con un promedio de notas del colegio más bajo. Por otra parte, en España se reserva el 5% de los cupos para alumnos con discapacidad.

Todas estas sugerencias apuntan a contar con procesos de admisión que permitan seleccionar de acuerdo a criterios académicos y objetivos. Dada la envergadura de la propuesta, y la relevancia de resguardar que los criterios que primen sean aquellos académicos, es esencial que sea el Ministerio de Educación quien lidere, asesore y supervise el desarrollo de estos lineamientos. Sugerencias de este tipo no se pueden abordar desde el Senadis, tampoco debieran quedar al criterio y la voluntad de los organismos encargados de aplicar la PSU o a las posibilidades, experiencia y voluntad de las universidades.

2. Propuesta sobre recursos

Considerando las características y tipos de recursos requeridos, la experiencia nacional e internacional y las expectativas de que aumente el número de estudiantes con discapacidad en la universidad, un primer elemento a proponer es que en la entrega de recursos del Estado participen más ministerios. Hasta ahora, esto ha dependido de Senadis (dependiente del Ministerio de Desarrollo Social) y aun con las falencias del concurso para acceder a los recursos, ha constituido un aporte al desarrollo de IES más inclusivas.

Luego del análisis realizado, resulta evidente que el Mineduc debiera tener un rol central en esta entrega de recursos. Esto, porque los otorgados desde Senadis son insuficientes y porque se debe avanzar en un abordaje más inclusivo y colectivo, y no solo responder a los recursos puntuales que requieren los alumnos. Por otra parte, dicho ministerio es el que debe velar por una educación de calidad para todos, desde la enseñanza preescolar hasta la educación superior. Sería apropiado, además, que dada la envergadura de los recursos involucrados, este tema sea analizado también desde el Ministerio de Hacienda.

En cuanto al acceso a los recursos, la propuesta mantiene la distinción entre recursos colectivos o institucionales y recursos individuales que se indicó en el apartado de antecedentes, a través de los siguientes mecanismos:

2.1 Recursos colectivos o institucionales.

Para responder a las necesidades de las universidades frente a los requerimientos de apoyos de los alumnos, se proponen:

2.1.1 Recursos colectivos iniciales:

Cuando una universidad comienza a implementar programas o servicios para estudiantes con discapacidad de cualquier magnitud, implica hacer inversiones en cuanto a recursos profesionales, espacios, servicios accesibles, recursos tecnológicos, entre otros. Esto requiere de una inversión importante para la institución y por lo tanto de apoyo del Estado. En estos casos se justifica la redacción de una propuesta de proyecto, el que debiera ser evaluado por el Mineduc y también por Senadis.

Dado lo incipiente de la educación superior inclusiva en Chile, la entrega de estos recursos es muy importante y, por lo tanto, sería pertinente guiar y asesorar a las instituciones para desarrollar sus propuestas, pues es altamente probable que sean instituciones con poca experiencia en el tema. Al ser fondos concursables, debieran ser fondos distintos a los de mantenimiento, pues además implica una inversión inicial importante por una vez.

2.1.2 Recursos colectivos de mantenimiento:

Este tipo de recursos incluye recursos materiales –actualización de *software*, renovación de equipos, compra de recursos específicos, entre otros– y humanos –profesores especialistas, tutores pares, capacitaciones en tecnología, entre otros–. Son recursos que se necesitan de manera regular durante los periodos académicos y, por lo tanto, para financiarlos se sugiere contar con una subvención para la institución. Esta debiera calcularse en función del registro de alumnos con discapacidad matriculados en la institución y el tipo de discapacidad. Se propone comenzar con la estimación de un monto de subvención general para cualquier alumno con discapacidad. Se debe considerar, eso sí, que un estudiante con discapacidad auditiva requiere de recursos específicos, como el intérprete de LSCh, como recurso colectivo para actividades académicas distintas a las clases.

Tanto para los recursos colectivos iniciales como para los de mantenimiento se propone que el financiamiento por parte del Estado, a través de los mecanismos antes descritos, sea del 50%, y el otro 50% esté a cargo de la institución.

2.2 Recursos individuales:

Se refiere a recursos académicos personales que el estudiante con discapacidad necesita para estudiar en condiciones de equidad. Como se indicó, pueden ser recursos humanos o materiales. Los alumnos debieran poder acceder a los recursos materiales, especialmente tecnología, con una periodicidad acorde al avance tecnológico, la complejidad de sus carreras, y al eventual grado de avance de su discapacidad. Un rango razonable para estos recursos podría ser cada dos años. En cuanto a recursos como el intérprete, debe ser de manera permanente hasta el término de la carrera. En este punto sería apropiado que la asignación de estos recursos siga a cargo de Senadis, que dependa del cumplimiento de ciertos criterios académicos por parte del alumno, pero que no sea concursable. Los alumnos de menores recursos debería tener mayor prioridad en la asignación.

2.3 Becas:

Aunque no es parte de esta propuesta, es necesario continuar con la política de cupos especiales en las becas de arancel, expandir su número proporcionalmente al número de ingresos de alumnos con discapacidad a las uni-

versidades, de acuerdo a los catastros actualizados y revisar los criterios de asignación. Además, actualmente estas becas se restringen a estudiantes de primeros años y que se encuentran por primera vez en la educación superior, pero hay que considerar que las barreras con que se encuentran los alumnos con discapacidad, en ocasiones, deriva en cambios de carrera y en volver a ingresar a la universidad. Finalmente, es necesario que estos alumnos puedan postular al Fondo Solidario, pues actualmente dado que se pide como requisito haber rendido la PSU, quienes ingresaron por admisión especial no pueden acceder a dicho crédito. Lo anteriormente descrito se resume en la Tabla 3.

Un aspecto importante es que estos fondos debieran complementarse entre sí, y debieran suponer un registro y seguimiento, por parte del Mineduc, del número de estudiantes con discapacidad matriculados en la enseñanza media y en las universidades.

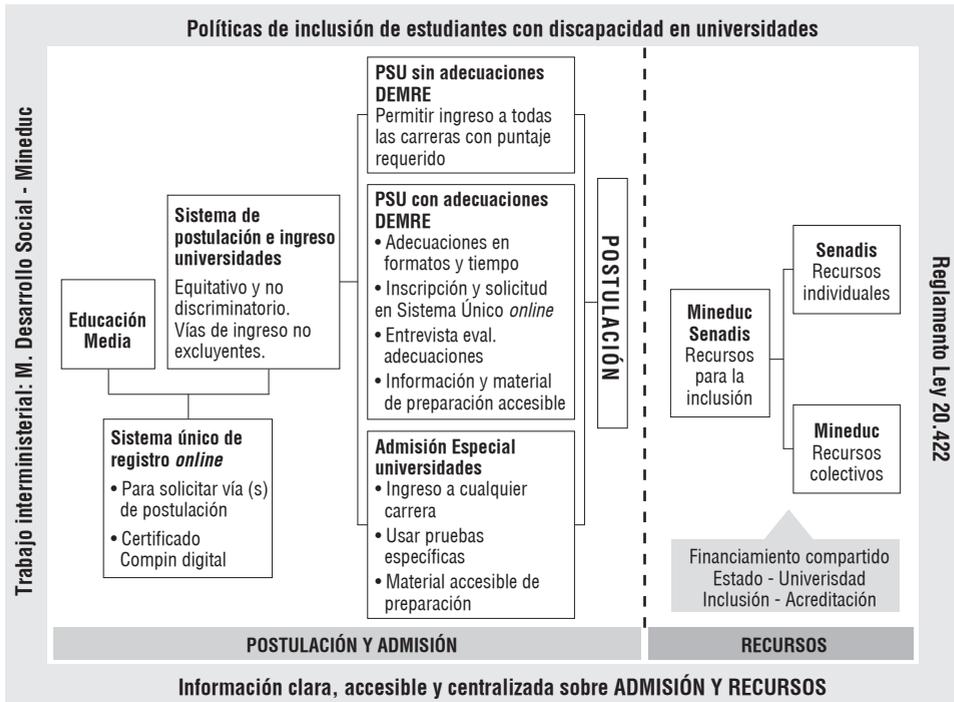
TABLA 3. Resumen de asignación de recursos de la propuesta

Tipo de recursos		Vía de asignación de recursos	Organismo encargado
Colectivos o institucionales	Iniciales	Concursabilidad	Mineduc
	De mantenimiento	Subvención	Mineduc
Individuales		Asignación de acuerdo a criterios, no concursable	Senadis
Becas		Según número de matriculados	Mineduc

Fuente: elaboración propia.

Por otra parte, los fondos colectivos pueden operar como un incentivo para la institución en cuanto a constituir un espacio de formación inclusivo e integral. Es por esto que se propone la inclusión como uno de los criterios que la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) debiera considerar para la acreditación institucional. Finalmente, hay que consignar que, a diferencia de lo revisado en otros países, para Chile es relevante que los recursos – tanto colectivos como individuales– se entreguen a instituciones públicas y privadas, y no solo a las públicas.

FIGURA 1. **Modelo de la propuesta, con sus principales componentes para admisión y recursos**



Fuente: elaboración propia.

3. Comentarios sobre la propuesta en sus dos ámbitos

Esta propuesta contempla lineamientos en cuanto a procesos de postulación, admisión y asignación de recursos. Pero de manera más general aparecen algunos temas relevantes de destacar, como la necesidad de contar con un organismo o entidad dependiente del Mineduc que asesore y acompañe a las instituciones en su proceso de ser más inclusivas.

Dado lo incipiente del tema en Chile y la falta de experiencia, las universidades necesitan orientaciones y lineamientos, pues la inclusión requiere de muchos aprendizajes y transformaciones. No contar con dichas orientaciones podría incluso constituir un riesgo, pues abriría la posibilidad de que cada institución lleve a cabo la inclusión según sus criterios. Sin la información adecuada, podría suceder que dichos criterios –paradójicamente– resultaran discriminatorios. Iniciativas como un manual con orientaciones, emanado del Mineduc y de Senadis, pueden constituir un aporte relevante, sobre todo cuando las instituciones comiencen a desarrollar sus propuestas. Por otra parte, es necesario que las instituciones incorporen claramente este tema en su misión, política institucional y en sus reglamentos internos.

Se hace evidente que se requiere un trabajo sistemático y colectivo de todos los actores involucrados, idealmente liderados por el Mineduc, que permita mostrar la realidad de los estudiantes con discapacidad en las universidades, y promover su aprendizaje en condiciones de equidad. Finamente, es prioritario conocer el número de estudiantes con discapacidad en la enseñanza media a objeto de conocer un número de potenciales postulantes a la universidad y de esa forma estimar el presupuesto nacional necesario para la implementación de programas u oficinas de discapacidad y de los recursos individuales.

4. Resultados esperados

Las iniciativas desarrolladas en esta propuesta ayudarían a mejorar las condiciones en las que ingresan y permanecen los alumnos con discapacidad en las universidades chilenas. De manera específica, es posible esperar los siguientes resultados:

- Que aumente el número de alumnos con discapacidad que ingrese a la universidad. Según los escasos datos con que se cuenta en Chile, un 6,6% de las personas con discapacidad ha accedido a la educación superior, independiente de si terminaron, mientras que 14,2% de la población chilena lo ha hecho (ENDISC, 2004). Esta brecha debiera disminuir.
- Que los postulantes con discapacidad sean libres de elegir la carrera de su interés y dónde postular. Por otra parte, contar con procesos claros, transparentes e inclusivos para la admisión a las universidades permite seleccionar a los postulantes por criterios académicos y no relativos a la discapacidad. Esto evitaría que se usen criterios que no sean atingentes, que generen discriminación y que, en definitiva, puedan afectar al mismo postulante, a la institución y a la sociedad.
- Que aumente el número de alumnos con discapacidad, y que puedan mantenerse y titularse: mejorar su permanencia y egreso de la universidad, al contar con los recursos individuales y colectivos que les permitan estudiar en condiciones de equidad.
- Todo lo anterior debiera favorecer que las personas con discapacidad puedan tener una participación social más plena y una mayor independencia económica y emocional. La realidad internacional indicaría que la educación superior permitiría alcanzar mejores ingresos (Riddell et al., 2005) y, por tanto, es relevante que las personas con discapacidad alcancen mayores niveles de educación. En definitiva, se impactaría en su calidad de vida y también en los costos sociales asociados a las dificultades de las personas con discapacidad para ingresar al mundo laboral.

La propuesta también impactaría en otros niveles, especialmente en cuanto a:

- Que el Mineduc lidere la inclusión de estudiantes con discapacidad en la ES, abriendo un departamento, subdepartamento u oficina desde esta cartera.
- Lo anterior ayudaría a las universidades a reducir incertidumbre, posibles temores y creencias, permitiendo responder a las necesidades de los estudiantes con discapacidad de un modo eficiente y efectivo.

- Que las universidades se sensibilicen y se abran a la experiencia de enseñar a estudiantes con discapacidad.
- Que en todas las universidades de Chile exista una oficina de apoyo a la discapacidad, de acuerdo a las características y necesidades de cada institución.
- Que el criterio de “universidad inclusiva” en cuanto a procesos de admisión y provisión de apoyos para alumnos con discapacidad, sea un criterio para la acreditación institucional.
- Movilizar a las instituciones del Estado para que trabajen de manera coordinada para tener una estimación de cuántas personas con discapacidad, especialmente alumnos próximos a egresar de la enseñanza media, pudieran ingresar a la universidad.
- Que exista una revisión y posterior catastro de los procesos internos de cada universidad en cuanto al curso de la admisión especial.
- Agilizar la postulación y acceso a recursos liberaría a los equipos de cada institución de los tiempos y recursos que implica el actual mecanismo de postulación y ejecución, favoreciendo que se dediquen a la labor de promover la inclusión en sus instituciones.
- Una universidad más inclusiva no solo impacta en sus estudiantes con discapacidad, sino que en la comunidad universitaria, en términos de calidad de vida. Además, está mejor preparada para todas aquellas personas que sin presentar una discapacidad permanente, pueden hacerlo de manera temporal, o adquirir una discapacidad a lo largo de su carrera.
- Finalmente, las acciones propuestas permiten aportar, desde la universidad a una sociedad más inclusiva. Si los estudiantes y profesores tienen la experiencia de tener compañeros y alumnos con discapacidad, eso tiene un impacto en sus creencias y actitudes, sobre todo si al contar con los recursos apropiados pueden desenvolverse como cualquier estudiante en la universidad.

5. Factibilidad económica de la propuesta

Dado que parte importante de la propuesta tiene que ver con recursos que permitan el aprendizaje en condiciones de equidad, la factibilidad económica y viabilidad es un tema de gran relevancia. Para este análisis se mantendrá la distinción entre recursos individuales y colectivos, pues ambos son necesarios para el adecuado desarrollo de la inclusión.

5.1 Datos para la evaluación económica

Es importante destacar que en Chile no existen estadísticas más actualizadas sobre la discapacidad que las del ENDISC (2004), y dichos datos tampoco entregan información sobre estudiantes o potenciales estudiantes en la educación superior. Es por esta razón que la factibilidad que se describirá a continuación se basa fundamentalmente en la experiencia de la Universidad Católica y en el funcionamiento del Programa para la Inclusión de Alumnos con Necesidades Especiales (PIANE UC). Específicamente, se han considerado:

- Recursos tecnológicos básicos necesarios para estudiar en la universidad en condiciones de equidad, de acuerdo al tipo de discapacidad que presentan los estudiantes de la UC, visual (baja visión, ceguera), auditiva (hipoacusia, sordera) y motora. Se consideró la durabilidad y necesidad de reposición de dichos recursos.
- Tipo de discapacidad según proporción de alumnos con discapacidad en la Universidad Católica.

5.2 Propuesta económica para recursos individuales

Como se indicó anteriormente, es complejo precisar los requerimientos presupuestarios a nivel nacional necesarios para cubrir los recursos materiales, tecnológicos y humanos que aseguren la igualdad de condiciones en el proceso de aprendizaje en la universidad. La razón principal es que no se dispone de datos que permitan hacer una estimación real de dichos recursos. A nivel país solo se cuenta con el estudio ENDISC (2004) que, además de haber sido publicado hace diez años, no aborda preguntas específicas, referentes, por ejemplo, al número de personas con discapacidad auditiva, visual y motora que egresan de la enseñanza media y que tengan la motivación e interés por continuar estudios universitarios.

Por esta razón, se indican los recursos que, según el tipo de discapacidad, son necesarios para que un alumno estudie en condiciones de calidad y equidad. Hay que considerar eso sí, que existe diversidad en las necesidades de los estudiantes con discapacidad, pero a continuación se indican los recursos que, según la experiencia de aprendizaje de dichos alumnos en la UC, han sido más relevantes. Se agregan los valores para tener una estimación de los respectivos costos.

Se excluye de esta estimación de recursos individuales a las personas con discapacidad motora, fundamentalmente porque los recursos que requieren son de gran diversidad. Por lo general, se refieren a transporte dentro de los campus o hacia y desde la universidad, mobiliario adaptado, entre otros, más que recursos académicos propiamente tales. No se desconocen casos en los que se requerirá de todos los recursos mencionados (físico, pedagógico y tecnológico).

Para alumnos con discapacidad visual: un estudiante ciego probablemente requerirá contar con un *software* lector de pantalla, y con papel para imprimir en Braille (asumiendo que en su universidad podrá usar una impresora de este tipo). Por otra parte, un alumno con baja visión, podrá requerir de un *software* lector de pantalla (según su grado de visión), pero especialmente requerirá un *software* magnificador de pantalla.

Para alumnos con discapacidad auditiva: para un estudiante sordo es indispensable contar con un intérprete de lengua de señas en todas sus clases, durante toda la carrera. Un alumno con hipoacusia, necesitará de alumnos tomadores de apuntes, que le permitan atender en clases y a la vez contar con apoyo para el registro de la información. En ambos casos, es altamente probable que requieran contar con apoyo pedagógico.

Lo anterior implicaría costos por alumno (individuales) como los que se señalan en la Tabla 4. Para contar con una estimación a nivel país se requieren estadísticas más precisas sobre los alumnos con discapacidad en la educación media y/o superior.

TABLA 4. **Estimación de recursos individuales según tipo de discapacidad**

Tipo de discapacidad	Recurso necesario	Valor	Unidad	Estimación anual (cantidad)	Estimación anual (valor \$ por alumno)
Visual					
Ceguera	Papel para impresora Braille	\$35.700	caja	10	\$357.000
	Software lector de pantalla	\$982.297	unidad	2	\$1.964.594
Baja visión	Magnificador de pantalla	\$598.000	unidad	1	\$598.000
Auditiva					
Sordera	Intérprete de lengua de señas	\$10.000	hora	275	\$2.750.000
Hipoacusia	Alumnos tomadores de apuntes	\$30.000	mes por alumno	9	\$270.000
Ambos (según necesidad)	Apoyo pedagógico	\$10.000	hora	40	\$400.000

Fuente: elaboración propia.

De acuerdo a la información de este cuadro, el costo de que un alumno con hipoacusia cuente con apoyo para tomar apuntes y apoyo pedagógico, sería de \$670.000 anuales.

5.3 Propuesta económica para recursos colectivos

A continuación se presentan los ítems, y sus respectivos costos, para la implementación de una oficina de discapacidad dentro de la universidad, considerando 50 alumnos regulares con discapacidad, que es la experiencia con que cuenta la UC. La asignación de estos recursos se plantea en base a fondos públicos y al aporte de la institución, por partes iguales. Como se indicó antes, la oficina –o programa u otro– de discapacidad, cumple una función central en sensibilizar a la comunidad universitaria y velar por la implementación de adecuaciones curriculares no significativas (ver Tabla 1 para detalle de funciones de la oficina).

La Tabla 5 muestra los recursos humanos y distingue aquellos que son para el funcionamiento de la oficina o programa, de aquellos necesarios para estudiantes con discapacidad visual y aquellos con discapacidad auditiva.

TABLA 5. **Estimación anual de los recursos humanos base de la oficina de discapacidad**

Ítem	Valor	Unidad	Estimación anual (cantidad)	Estimación anual (valor \$)
Recursos humanos				
Para el funcionamiento base del programa u oficina	Mes			Año
Asistente administrativo 44 horas	\$400.000	Hora	1	\$4.800.000
Profesional psicóloga educacional o de educación 22 horas	\$650.000		1	\$7.800.000
Tutores pares	\$45.000		5	\$2.250.000
Subtotal	\$1.095.000		7	\$14.850.000
Para estudiantes con discapacidad visual				
Capacitación/apoyo en digitalización	\$15.000	Hora	50	\$750.000
Apoyo pedagógico	\$10.000	Hora	40	\$400.000
Subtotal	\$25.000			\$1.150.000
Para estudiantes con discapacidad auditiva				
Intérprete de lengua de señas	\$10.000	Hora		\$2.750.000
Alumnos tomadores de apuntes	\$30.000	Mes (por alumno)	9	\$270.000
Apoyo pedagógico	\$10.000	Hora	40	\$400.000
Subtotal	\$50.000			\$ 3.420.000
Total	\$1.170.000			\$19.420.000

Fuente: elaboración propia.

La Tabla 6 describe los recursos materiales básicos para una población de 50 estudiantes regulares (cursando estudios). El costo se plantea en base a la distribución de la discapacidad a nivel nacional y de la experiencia del programa de la UC: 19% visual, 8,7% auditiva y 31,3% motora. Muchos de los recursos tienen una larga vida útil, como por ejemplo la impresora Braille o el magnificador de pantalla, entre otros, al igual que los espacios con accesibilidad universal, los que se definen como gastos que se realizan una vez o “recursos colectivos iniciales”.

TABLA 6. **Oficina de discapacidad, recursos materiales: gasto una vez en el primer año en base a 50 estudiantes con discapacidad** (recursos colectivos iniciales)

Ítem	Valor	Estimación anual (cantidad)	Estimación anual (valor \$)
Para estudiantes con discapacidad visual			
Impresora Braille	\$4.029.935	1	\$4.029.935
Software lector de pantalla	\$982.297	2	\$1.964.594
Magnificador de pantalla	\$598.000	1	\$598.000
Scanner	\$682.000	1	\$682.000
PC pantalla grande	\$500.000	2	\$1.000.000
Subtotal	\$6.792.232		\$8.274.529
Para estudiantes con discapacidad motora			
Accesibilidad (baños, salas, mobiliario, entre otros)*	—	—	—
Herramientas tecnológicas (ej. software de reconocimiento de voz)	\$297.000	1	\$297.000
Subtotal	\$297.000		\$297.000
Otros recursos generales			
Grabadoras	\$54.990	3	\$164.970
Audífonos	\$17.990	3	\$53.970
Subtotal	\$72.980		\$218.940
Total	\$6.792.232		\$8.790.469
TOTAL RECURSOS HUMANOS Y MATERIALES AÑO DE IMPLEMENTACIÓN			\$28.210.469

Fuente: elaboración propia

* La valorización de la accesibilidad dependerá de cada institución de acuerdo a la infraestructura con la que cuente y a las modificaciones que deba realizar.

La Tabla 7 muestra los recursos materiales de costo anual, básicamente gastos de mantención.

TABLA 7. **Oficina de discapacidad, recursos materiales: gasto anual de mantención** (recursos colectivos de mantenimiento)

Ítem	Valor	Unidad	Estimación anual (cantidad)	Estimación anual (valor \$)
Papel para impresora	\$35.700	caja	10	\$357.000
Gastos mantención oficina	\$500.000			\$6.000.000
Total	\$535.000			\$6.357.000

Fuente: elaboración propia

Tal como se indicó anteriormente, estas estimaciones son todavía preliminares, pues se requieren más datos y estadísticas sobre las personas con discapacidad en educación superior. Aun así, ayudan a cifrar cuál sería el real costo para el país y, a posteriori, el beneficio que este tendría para la sociedad. Esto en términos de desarrollo y calidad de vida de las personas, y también el costo social que implica cuando una persona no puede ser autovalente de sus gastos de mantención y salud.

Además, es importante conocer qué implica y cuánto sería el gasto anual de mantención de una oficina de discapacidad por institución. Se estima como recursos colectivos de mantenimiento un total de \$19.420.000 para recursos humanos y de \$6.357.000 para recursos materiales, en base a 50 alumnos regulares. Asimismo, se requerirían \$28.210.469 para la implementación de la oficina, los que hemos denominados gastos por una vez o recursos colectivos iniciales.

Se han excluido de este análisis de factibilidad aspectos como infraestructura accesible, puesto que se refiere a ámbitos que exceden la propuesta presentada. Tampoco se indican los costos referidos a la implementación de adecuaciones a la PSU, o los costos que implicaría una oficina sobre inclusión en la Divesup del Ministerio de Educación. Esto porque corresponden a costos que se deberán estimar a nivel ministerial, en el caso de que esta propuesta comenzara a llevarse a cabo.

Estrategia de implementación

A continuación se plantea una estrategia de acción para facilitar una eventual realización de la propuesta descrita. Esta estrategia se ordena en función de los ejes de la propuesta y se estructura en acciones preliminares, donde es relevante partir por definir quiénes serán los encargados de promover y gestionar este tipo de temas a nivel nacional, y acciones asociadas a la propuesta. El orden de estas acciones da cuenta de la prioridad y temporalidad en que debiesen llevarse a cabo.

1. Acciones preliminares

Conformación de una mesa de diálogo entre actores claves: esta debiera ser liderada por el Mineduc considerando su rol en los lineamientos del ámbito educativo. Es necesario contar con la participación del Senadis, dada su experiencia en temas de discapacidad; Demre y Cruch, como organismos a cargo de la PSU; y las universidades que tengan experiencia con estudiantes con discapacidad y/o que pertenezcan a la Red de Educación Superior Inclusiva (RESI).

El objetivo de esta mesa sería promover el trabajo en red de actores clave, generando lineamientos para avanzar hacia una universidad cada vez más

inclusiva. Además, debería recoger información respecto a la realidad actual y posibles acciones futuras, junto con sentar las bases para el desarrollo de las estrategias que se describen más adelante. Por ello, sugerimos que debiera conformarse con prontitud.

Entre las acciones de esta mesa están:

- Revisión del marco legal. Una evaluación de la Ley 20.422 realizada en 2012 por el Departamento de Evaluación de Ley de la Cámara de Diputados, señaló que lo más complejo ha sido la falta de un reglamento.
- Levantamiento de información nacional e internacional. Como se ha señalado previamente, existen experiencias que pueden orientar y enriquecer el trabajo de la mesa de diálogo, por lo que es necesario recopilar y, eventualmente, profundizar dicha información.
- Seguimiento de los planes presupuestarios, pues se requiere la incorporación de otros fondos a través del Mineduc, de manera complementaria a aquellos que dependen de Senadis.

Conformación de una subdivisión³ de Inclusión del Ministerio de Educación: sugerimos que en un plazo de un año se debiera conformar un equipo estable y calificado en temas de discapacidad, dependiente del Mineduc —e idealmente dependiente de la Divesup—, para liderar la inclusión de estudiantes con discapacidad en la universidad. Por ello, una de las primeras acciones de este equipo debiera ser la elaboración de un reglamento a la Ley 20.422, que sostenga con más fuerza sus lineamientos y permita regular su cumplimiento.

Para llevar a cabo acciones como las descritas en la propuesta, esta subdivisión debiera contar con una estructura organizacional que cuente con un departamento de datos, uno de admisión y otro de recursos, con funciones como las que se describen a continuación.

2. Estrategias asociadas a la implementación de la propuesta

- a. **Departamento de datos:** encargado de la recolección y actualización de datos sobre discapacidad y universidad. Entre sus labores estarán: (i) realizar un catastro anual de la situación de los estudiantes con discapacidad; (ii) construir un instrumento específico para recoger información relevante respecto a los postulantes y estudiantes con discapacidad en la universidad; (iii) proponer la incorporación de ítems para la aplicación de una nueva ENDISC, que incorpore el tema de la educación superior. Para esto deberá trabajar colaborativamente con el Ministerio de Desarrollo Social.
- b. **Departamento de postulación y admisión:** dentro de sus labores iniciales, el departamento deberá revisar el actual procedimiento de postulación vía PSU. También deberá conocer y sistematizar la información so-

³ Subdivisión, departamento, oficina u otro.

bre procesos de admisión especial en las universidades que cuenten con más experiencia en el tema. En base a lo anterior deberá: (i) especificar los cambios necesarios para una PSU con adecuaciones para estudiantes con discapacidad sensorial y motora, y elaborar un procedimiento para su implementación; y (ii) elaborar un documento guía de los aspectos básicos que debe contener un proceso de admisión especial en las universidades.

Mediante el trabajo colaborativo con el Demre y las universidades, se elaborarían las vías de ingreso que se describen a continuación. Dichas estrategias debieran estar concluidas idealmente en el plazo de un año y medio desde que comience a trabajar el departamento de admisión:

(i) PSU ordinaria y con adecuaciones: considerando que el proceso de admisión a las universidades adscritas al Cruch, depende precisamente de este y del Demre, sería necesario:

- Realizar una jornada de diálogo con el fin de rescatar la experiencia de ambos organismos, abordando las acciones que ha llevado a cabo para generar instancias de evaluación inclusivas.
- Establecer las adecuaciones curriculares factibles de implementar en la PSU.
- Reformular y complementar los documentos asociados a guiar la aplicación de la PSU, incorporar en los boletines e información oficial de la PSU aquella información sobre adecuaciones para postulantes con discapacidad.
- Incorporar en el sitio del Demre material de preparación para la PSU, tanto para su formato ordinario como con adecuaciones, en formato accesible.
- Asesorar al Demre y Cruch en la actualización de su plataforma en línea, de manera que permita al postulante: (i) referir su discapacidad (tipo y grado); (ii) elegir la modalidad de ingreso que prefiere (PSU ordinaria, PSU con adecuaciones); y (iii) señalar las adecuaciones que necesita. Es relevante que el sitio del Demre centralice esta información de manera accesible y clara. Sería relevante explicar en detalle cada vía de ingreso, los pasos a seguir en cada una y estipular con quien se deberá relacionar el alumno en cada etapa de la postulación.
- Lo anterior supone facilitar la acreditación de la discapacidad, para lo que es esencial promover que la Compin –dependiente del Ministerio de Salud– desarrolle alternativas virtuales que permitan descargar certificados de discapacidad para ser enviados digitalmente a los organismos que sea necesario (universidades, Mineduc, Senadis).
- Establecer pautas para entrevistas de evaluación de la solicitud de adecuaciones, para posteriormente capacitar a quienes realicen dichas entrevistas en los procesos de postulación.

(ii) Sistemas de Admisión Especial: trabajando con universidades en acciones como:

- Realizar una jornada de diálogo con las universidades para consensuar procesos, requisitos y criterios de selección.
- Apoyar a las universidades en el desarrollo de protocolos de admisión especial comunes, que cuenten con los criterios básicos del documento guía.
- Promover que las universidades desarrollen evaluaciones específicas según carrera o disciplina, y que cuenten con temario y material de ensayo en formatos accesibles.
- Promover que las universidades publiquen información oficial, clara y accesible sobre admisión especial.

En el largo plazo, este departamento debiera asegurar que se realicen adecuaciones en la PSU, junto con asesorar a organismos –como el Cruch y Demre– y universidades en sistemas de admisión equitativos y no discriminatorios. Un aspecto importante será la supervisión de las universidades en la implementación de procesos de admisión especial, y estar disponible para acoger reclamos de postulantes o alumnos que percibieran discriminación en sus procesos de postulación y/o admisión, por cualquiera de las vías antes descritas. Permanentemente deberá actualizar y difundir información, incluyendo difusión en liceos y colegios.

- c. **Departamento de asignación de recursos:** Para comenzar, el departamento debiera realizar diagnóstico de los actuales sistemas de asignación de recursos y los criterios asociados a este proceso. Será esencial la incorporación de profesionales expertos en discapacidad al equipo, para aportar con criterios acordes a las necesidades de las universidades y los estudiantes con discapacidad. En función de esto, sería importante generar un documento guía sobre recursos en la universidad para favorecer el aprendizaje de alumnos con discapacidad sensorial y motora.

(i) Ajustes preliminares al sistema actual de postulación a recursos a través de Senadis: si bien la propuesta sobre asignación de recursos considera que será el Mineduc quien liderará la asignación de recursos colectivos, dicho cambio puede implicar mayor tiempo. Es por esto que se ha pensado realizar ajustes provisorios en los concursos de Senadis, para facilitar en el corto plazo las gestiones asociadas a la postulación y asignación de recursos. Estos cambios provisorios para el corto plazo se refieren a: (i) mantener la concursabilidad, pero separar los criterios y postulación de recursos individuales y colectivos, de manera que el rechazo de un proyecto institucional no implique dejar a los alumnos sin recursos; (ii) fortalecer el registro en Senadis sobre información de instituciones que ya han realizado postulaciones; y (iii) en base a esto, disminuir la documentación institucional sobre acreditación jurídica y financiera al postular a recursos colectivos. Nuestra sugerencia es que este proceso debería tardar dos años.

(ii) Incorporación inicial del Mineduc a través del concurso de Senadis: se sugiere que la Subdivisión de Inclusión se incorpore en la evaluación de proyectos que estén concursando en el área de educación de Senadis, para familiarizarse con el procedimiento actual y, especialmente, con las necesidades de los alumnos e instituciones. Este trabajo en conjunto debería implementarse desde un principio.

(iii) Subdivisión de Inclusión del Mineduc a cargo de la asignación de recursos colectivos: recursos colectivos o institucionales iniciales de las IES, orientados a la implementación de programas de apoyo. Para esto se debería desarrollar sistemas en línea que facilitarían el proceso de postulación de proyectos y que cuenten con sistemas de información jurídica y financiera, sin necesidad de respaldar mediante documentos físicos. En cuanto a los recursos colectivos o institucionales de mantenimiento, el Mineduc los entregará, vía subvención, a aquellas instituciones que cuentan con programas y/o apoyos para estudiantes con discapacidad y sigan contando con beneficiarios vigentes. Para esto es necesario que: (i) en base a una evaluación económica previa se establezcan criterios para la entrega de una subvención orientada a dar continuidad a los programas, por ejemplo, en base a resultados, número de beneficiarios directos, tipo de discapacidad, entre otros; (ii) se desarrollen sistemas de registro que permitan construir una base de datos con toda la información de estas universidades; (iii) en base a lo anterior, desarrollar sistemas de renovación de subvención online que faciliten el proceso de las universidades y del Mineduc.

Todo esto debiera cumplirse idealmente en un plazo de tres años una vez que se haya conformado el departamento.

(iv) Especialización de Senadis en recursos individuales: junto con liderar la entrega de recursos individuales, Senadis debiera asumir un rol técnico sobre avances en tecnologías de apoyo y asesorar en este tema, considerando su experiencia en discapacidad.

(v) Aumento de número de becas asignadas a personas con discapacidad: Aunque no es parte de la propuesta, es necesario aumentar el número de becas y revisar algunos de los criterios de asignación. Dada la experiencia del Mineduc en este tema, se propone revisar esto al primer año.

A futuro, el departamento de recursos de la Subdivisión debiera liderar los procesos de asignación de recursos a las universidades; establecer mecanismos eficientes para la entrega y supervisión del uso de recursos en las instituciones; y, especialmente, debiera promover y asesorar a las universidades en el desarrollo de propuestas e iniciativas para favorecer la inclusión de estudiantes con discapacidad.

TABLA 8. **Síntesis de acciones principales de la propuesta**

Estrategias de implementación	Acciones	Miembros responsables
Acciones preliminares	Conformación de una mesa de diálogo entre actores claves	Mineduc, con la participación de Senadis, Demre, CRUCH RESI, universidades
	Conformación de una subdivisión de Mineduc, especializada en inclusión de personas con discapacidad en la universidad	Mineduc
Principales estrategias asociadas a la implementación de la propuesta	Departamento de datos: - Catastro anual de la situación de estudiantes con discapacidad - Instrumento para recoger información de postulantes y estudiantes con discapacidad en la universidad - Participación en ENDISC	Mineduc, participación del Ministerio de Desarrollo Social
	Departamento de admisión: - Elaboración de vías de ingreso inclusivas: - PSU ordinaria y con adecuaciones - Sistemas de admisión especial en las universidades	Mineduc, con la participación de Demre, CRUCH
	Departamento de asignación de recursos: - Ajustes preliminares al sistema actual de postulación a recursos a través de Senadis - Subdivisión de Inclusión de Mineduc a cargo de la asignación de recursos colectivos - Especialización de Senadis en recursos individuales - Aumento de número de becas asignadas a personas con discapacidad	Mineduc (Recursos colectivos) Senadis (Recursos individuales)

Fuente: elaboración propia.

Conclusiones

Chile en los últimos años ha avanzado en el tema de inclusión y discapacidad en educación superior; sin embargo aún queda mucho por hacer. La Ley 20.422 incorpora todos los elementos necesarios para que las personas estudien en igualdad de condiciones, pero no puede ser ejercida ni regulada dada la inexistencia de un reglamento que permita su cumplimiento.

La falta de políticas y lineamientos nacionales en cuanto a la inclusión de los alumnos con discapacidad en las universidades chilenas era una de las mayores motivaciones del equipo para trabajar en una propuesta de este tipo.

Los antecedentes recopilados fueron confirmando que en Chile se necesitan orientaciones y normativas para que los alumnos con discapacidad estudien en condiciones de equidad. La experiencia de países con mayor desarrollo en el tema mostró no solo que es posible, sino que contar con una política a nivel nacional hace una diferencia importante en la asignación de recursos y también en cuanto a guiar las acciones que las instituciones deben desarrollar.

Desde esta perspectiva, es importante un trabajo interministerial que incorpore al Ministerio de Educación como líder de dicho proceso. Esto constituye uno de los elementos más relevantes de la propuesta, luego de conocer las experiencias internacionales. En este sentido, es razonable que el ministerio asuma un rol más protagónico, dada la envergadura de los recursos, decisiones y lineamientos que se requieren. La misión del Mineduc es “asegurar un sistema educativo equitativo y de calidad que contribuya a la formación integral y permanente de las personas y al desarrollo del país, mediante la formulación e implementación de políticas, normas y regulación sectorial” (Mineduc, 2014). Dicha misión invita a abordar el tema de la inclusión, focalizándose en que los estudiantes con discapacidad, al igual que todos, puedan aprender en condiciones de calidad y equidad.

El aumento de estudiantes con discapacidad en las universidades en Chile y el mundo hace necesario abordar sus necesidades de manera más formal. Hay que hacer esfuerzos coordinados y en red, pues ya no bastan experiencias aisladas: se requieren lineamientos, políticas y recursos a nivel país.

A lo largo de estas páginas, se han planteado desafíos importantes para Chile. Es cierto que una educación más inclusiva a nivel universitario implica costos importantes para el Estado y las instituciones. Pero es necesario considerar dichos costos en función de los beneficios que tiene el que las personas con discapacidad tengan experiencias universitarias exitosas.

Sabemos que acceder y permanecer en la universidad constituye un desafío importante para los estudiantes con discapacidad, sus profesores y las instituciones. Y si ese desafío se aborda a nivel país los resultados pueden ser mucho

mejores en términos de aumentar la participación y disminuir la discriminación. Además, ofrece la posibilidad de reflexionar como país sobre la forma en que una universidad más inclusiva puede aportar a nuestra sociedad.

En momentos en que en Chile se discuten los elementos para una reforma educacional, se plantea este desafío de avanzar hacia universidades más inclusivas. A lo largo de estas páginas se han descrito varias barreras y obstaculizadores que existen en el país. Pero también existen fortalezas que invitamos a descubrir. Entre ellas, aquellas experiencias con que algunas instituciones ya cuentan, la paulatina conformación de redes de educación inclusiva, el creciente interés por este tema, el desarrollo de investigación en educación inclusiva y, especialmente, la voluntad de avanzar hacia un Chile más inclusivo.

Referencias

- Asesoramiento sobre Discapacidad y Universidad (ADU)**, 2014. Extraído de: <http://adu.usal.es/servicios.aspx> [Consultado en junio de 2014]
- Abu-Hamour, B.**, 2013. Faculty attitudes toward students with disabilities in a public university in Jordan. *International Education Studies*, 12(6), 74-81.
- Adams, M. & Brown, S.** (eds.) 2006. *Towards inclusive learning in higher education. Developing curricula for disabled students*. New York: Routledge.
- Adams, M. & Holland, S.**, 2006. Improving access to higher education for disabled people. En: Adams, M. & Brown, S. (eds.), *Towards inclusive learning in higher education. Developing curricula for disabled students*, 10-22. London: Routledge.
- ANUIES**, 2004. Manual para la integración de personas con discapacidad en las instituciones de educación superior [En Red]. Disponible en: <http://www.fonadis.cl/index.php?seccion=9¶metro=87>
- Castellana, M. y Sala, I.**, 2005. *Estudiantes con discapacidad en las aulas universitarias. Estudio sobre la atención a la diversidad dentro las aulas universitarias*. Comunicación presentada en el I Congreso Nacional de Universidad y Discapacidad celebrado en Salamanca, España, el 24-25 de noviembre de 2005.
- De la Puente, R.**, 2005. Servicios de atención a la discapacidad: Diagnóstico de situación. En *Actas del I Congreso Nacional sobre Universidad y Discapacidad*, 20-23. Salamanca, España.
- Diez, E., Alonso, A., Verdugo, M.A., Campo, M., Sancho, I., Sánchez, S. y Calvo, I.**, 2011. Espacio Europeo de Educación Superior: estándares e indicadores de buenas prácticas para la atención a estudiantes universitarios con discapacidad [En Red]. *Colección Investigación, N° 6*. Salamanca: Publicaciones INICO. Disponible en: http://sid.usal.es/idos/F8/FDO26032/Espacio_Europeo_Educacion_Superior.pdf

- Eckes, S. & Ochoa, T.**, 2005. Students with disabilities: transitioning from high school to higher education. *American Secondary Education*, 3, 6-20.
- Fondo Nacional de la Discapacidad (Fonadis)**, 2005. Primer Estudio Nacional de la Discapacidad (ENDISC-CIF, 2004). Santiago, Chile: FONADIS-Gobierno de Chile.
- Graham-Smith, S. & Lafayette, S.**, 2004. Quality disability support for promoting belonging and academic success within the College Community. *College Student Journal*, 38(1), 90-99.
- Cámara de Diputados de Chile, Departamento de Evaluación de la Ley**, 2012. Evaluación de la Ley N° 20.422. Establece normas sobre igualdad de oportunidades e inclusión social de personas con discapacidad. Cámara de Diputados de Chile.
- Gobierno de Colombia**, 2014. *CONVERTIC: Tecnología para Ver* [En Red]. Disponible en: <http://www.vivedigital.gov.co/convertic/>
- Gov.UK**, 2014. Disabled Students' Allowances (DSAs) [En Red]. Disponible en: <https://www.gov.uk/disabled-students-allowances-dsas/overview> [Consultado en junio de 2014]
- Konur, O.**, 2006. Teaching disabled students in higher education. *Teaching in Higher Education*, 3 (11), 351-363.
- Lissi, M.R., Zuzulich, M.S., Salinas, M., Achiardi, C., Hojas, A.M. & Pedrals, N.**, 2009. Inclusión y discapacidad en contextos universitarios: La experiencia del PIANE-UC. *Revista Calidad en la Educación (CSE)*, N° 30, 306-324.
- Lissi, M., Zuzulich, M., Hojas, A., Achiardi, C., Salinas, M., Vásquez, A.**, 2013. *En el camino hacia la educación superior inclusiva en Chile. Fundamentos y adecuaciones curriculares para estudiantes con discapacidad sensorial o motora*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, Dirección de Asuntos Estudiantiles, Salud Estudiantil.
- Ministerio de Educación (Mineduc)**, 2011. Estadísticas por Establecimientos de Enseñanza Media [En Red]. Disponible en: http://www.mineduc.cl/index2.php?id_contenido=21747&id_portal=74&id_seccion=4376
- Ministerio de Educación (Mineduc)**, 2014. Misión. [En Red] Disponible en http://www.mineduc.cl/contenido_int.php?id_contenido=19775&id_portal=1&id_seccion=4191 [consultado octubre de 2014]
- Organización Mundial de la Salud (OMS)**, 2001. *Clasificación Internacional del Funcionamiento, la Discapacidad y la Salud* [En Red]. Disponible en: <http://www.conadis.salud.gob.mx/descargas/pdf/Clasificacion-CIF.pdf>
- Poussu-Olli, H.**, 1999. To be a disabled university student in Finland. *Disability & Society*, 14(1), 103-113.
- Rama, C.**, 2005. *La Tercera Reforma de la Educación Superior en América Latina*. Caracas: IESALC/UNESCO, IPASME [En Red]. Disponible en: www.iesalc.unesco.org.ve

- Riddell, S. Tinklin, T. & Wilson, A.**, 2005. *Disabled students in higher education. Perspectives on widening access and changing policy*. London: Routledge.
- Riddell, S. et al. (NESSE Network of Experts)**, 2012. *Education and disability/special needs: Policies and practices in education, training and employment for students with disabilities and special educational needs in the EU*. An independent report prepared for the European Commission [En Red]. Disponible en: <http://www.nesse.fr/nesse/activities/reports>
- Servicio Nacional de la Discapacidad. (Senadis)**, 2014. Cuarto Concurso Nacional de Proyectos para la Inclusión Social de las Personas con Discapacidad: Bases 2014.
- Servicio Nacional de la Discapacidad (Senadis)**, 2014. Concurso Nacional de Proyectos para la Inclusión de Personas en Situación de Discapacidad en la Educación Superior: Bases 2014.
- Servicio de Información de Educación Superior (SIES)**, 2014. Transición de Educación Media a Educación Superior. Experiencia Cohorte de egreso 2006 [En Red]. Ministerio de Educación. Disponible en: <http://www.mifuturo.cl/index.php/academicos-e-investigadores>
- Stainback, S. & Stainback, W.**, 1999. *Aulas inclusivas*. Madrid: Narcea.
- U.S. Department of Education, Office for Civil Rights**, 2011. *Transition of students with disabilities to postsecondary education: A guide for high school educators*, Washington. [En Red]. Disponible en: <http://www2.ed.gov/about/offices/list/ocr/transitionguide.html>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación y la Cultura (Unesco)**, 2005. *Informe final: Integración de las personas con discapacidad en la educación superior en Chile* [En Red]. Disponible en: <http://www.fonadis.cl/>
- Universidad de Chile, Departamento de Evaluación, Medición y Registro Educativo (Demre), Consejo de Rectores de Universidades Chilenas**, 2014. Proceso de Admisión 2015: Normas, Inscripción y Aspectos Importantes del Proceso [En Red]. Disponible en: http://sistemadeadmision.consejodirectores.cl/admision_normas.php
- Universidad de Chile, Departamento de Evaluación, Medición y Registro Educativo (Demre), Consejo de Rectores de Universidades Chilenas**, 2013. Proceso de Admisión 2014: Normas, Inscripción y Aspectos Importantes del Proceso [En Red]. Disponible en: <http://www.demre.cl/publicaciones.htm>
- Vasek, D.**, 2005. Assessing the knowledge base of faculty at a private, four-year institution. *College Student Journal*, 39, 307-315.

Avanzando al desarrollo de una propuesta de Ley de Salud Mental en Chile: marco legislativo de promoción y protección de los grupos de mayor vulnerabilidad y riesgo

INVESTIGADORES

MATÍAS GONZÁLEZ

Facultad de Medicina

JORGE CALDERÓN

Facultad de Medicina

ÁLVARO JERIA

Facultad de Medicina

PAULA REPETTO

Escuela de Psicología

GONZALO VALDIVIA

Facultad de Medicina

ÁNGELA VIVANCO

Facultad de Derecho

Resumen

La salud mental (SM) ha sido definida como “un Estado de bienestar en el que cada individuo desarrolla su potencial, puede lidiar con el estrés normal de la vida, lograr un desarrollo laboral productivo y provechoso, y es capaz de hacer una contribución a su comunidad” (Organización Mundial de la Salud, 2005a, pp. 10). En nuestro país, al igual que en muchas partes del mundo, los trastornos mentales representan una causa prevalente de carga por enfermedad, que se estima aumentará con el tiempo.

En el mundo, los procesos de reforma a la SM llevan varias décadas. En Latinoamérica en particular, este proceso se inició en 1990 con la Declaración de Caracas, que promovía la desinstitucionalización de la SM, el desarrollo de modelos de atención cercanos a los pacientes, en las comunidades y con una fuerte orientación a la rehabilitación: la llamada Salud Mental Comunitaria. Uno de los pilares de estas reformas ha sido el desarrollo de legislaciones específicas en SM.

En Chile, esta reforma se inicia con el Plan Nacional de SM (Ministerio de Salud, 2000) que proponía la instalación y el desarrollo de un modelo comunitario, con centros de atención especializados, un desarrollo armónico en todas las regiones del país, un aumento sustancial del presupuesto en SM, entre otras medidas. La última revisión de dichos logros (Minsal, 2014) muestra que varias de estas medidas no han sido alcanzadas en su totalidad.

Por otra parte, la legislación existente en Chile que regula el cuidado y la participación ciudadana de quienes padecen una de estas patologías está dispersa y muchas veces desalineada con compromisos internacionales suscritos por nuestro país, representando un enorme desafío a abordar. La OMS se ha propuesto que para el año 2020 el 70% de los países cuenten con legislaciones en SM que sean respetuosas de esta convención. Chile aun está en deuda con esa meta mundial.

Una Ley de Salud Mental puede ser la herramienta más eficaz que como sociedad podemos utilizar para acabar con el estigma, la discriminación, y la vulneración de los derechos de las personas que padecen de trastornos mentales; a su vez, permitiría resguardar y promover la salud mental de toda la población.

El objetivo general del presente proyecto es realizar una revisión comprehensiva de la literatura disponible sobre políticas nacionales de salud mental y efectuar una evaluación comparada de legislaciones vigentes en otros países, así como una descripción y análisis crítico de la normativa vigente en SM en Chile. Se generará un debate sobre posibles enfoques para abordar esta problemática, discutiendo respecto a la necesidad y pertinencia de una legislación específica para salud mental y el desarrollo de una propuesta general del marco legislativo para una Ley de Salud Mental para Chile. Se describirán los contenidos y alcances básicos indispensables que dicha propuesta debiese abordar. Los posibles beneficiarios serían aquellas personas que padezcan o potencialmente puedan padecer de una enfermedad mental, sus familias y en último término, el país.

Antecedentes

La salud mental es un componente relevante para alcanzar el goce de una salud plena tanto de individuos como comunidades, y ha sido definido como “un estado de bienestar en el que cada individuo puede desarrollar su potencial, lidiar con el estrés normal de la vida, lograr un desarrollo laboral productivo y provechoso, y es capaz de hacer una contribución a su comunidad” (OMS, 2005a, p. 10).

Su importancia como eje central en el diseño de políticas públicas de salud se refleja en el lema propiciado por la Organización Mundial de la Salud

(OMS, 2005b) en cuanto a considerarla en el diseño de todas las políticas –*no health without mental health*–, el cual se fundamenta en la relevancia que la salud mental tiene en el concepto de “pérdida de salud” y, por tanto, la significancia del capital en salud mental. Esto ha sido recogido en indicadores que muestran personas, comunidades, países y regiones geográficas afectadas por muertes evitables y prematuras, morbilidad, discapacidad, impacto en calidad de vida, efectos en la esfera económica y social en entornos muchas veces teñidos por situaciones de desigualdad social e inequidad en salud, situaciones que generan un impacto adverso en el desarrollo de los países. Por otra parte, desatender los trastornos mentales se traduce en un perjuicio directo para la salud global de la población (Patel y Kleinman, 2003; Prince et al., 2007; Saraceno y Dua, 2009; OMS, 2010).

Pese a los esfuerzos realizados a nivel nacional mediante planes y programas, Chile exhibe una situación compleja en materia de salud mental. En efecto, si bien la protección de la salud mental y el acceso a las acciones que le son propias se reconoce como un derecho humano básico y tanto la protección de salud en todas sus variantes, como la integridad psíquica están reconocidas como garantías constitucionales¹, la situación legislativa que desarrolla y regula estos derechos es pobre y no resulta comprensiva de la riqueza conceptual y de la multiplicidad de elementos que conforman un adecuado modelo jurídico dedicado a la efectiva materialización de este derecho.

En el contexto de una situación que tiende a repetirse en un patrón relativamente común en los países, diversos organismos internacionales han establecido la conveniencia de desarrollar iniciativas de legislación específica en materia de salud mental, con el objetivo de generar un esfuerzo estructural conducente a propiciar mejores condiciones para su cuidado.

La experiencia internacional avala también esta indicación, a juzgar por los resultados y mejorías observados en países que han avanzado hacia la creación y puesta en acción de leyes de salud mental, producto del debate y acuerdos sobre esta temática.

Es importante recoger dicha experiencia y análisis en el caso chileno a fin de superar las situaciones de vulneración de derechos de los pacientes cuya salud mental se encuentra afectada, y de considerar integralmente a la salud mental como un factor impostergable del cuidado de la salud de la población, lo cual requiere un sólido núcleo normativo que se compadezca de los avances y construcciones cuyo ejemplo encontramos en la legislación y jurisprudencia comparada.

1 Artículo 19, números 9° y 1° de la Constitución de 1980, Chile.

TABLA 1. Razones para legislar sobre salud mental

- Salud mental como un componente fundamental para alcanzar una salud plena.
- De acuerdo a la OMS debería estar considerada en el diseño de todas las políticas públicas.
- La pérdida de la salud mental tiene un impacto importante en la vida de las personas y comunidades.
- La protección de la salud mental se reconoce como un derecho humano básico.
- La Constitución de 1980 incorpora garantías constitucionales respecto de la salud mental de las personas.
- Situación legislativa en Chile es pobre, no está actualizada y no reconoce riqueza conceptual del problema.

1. Metodología

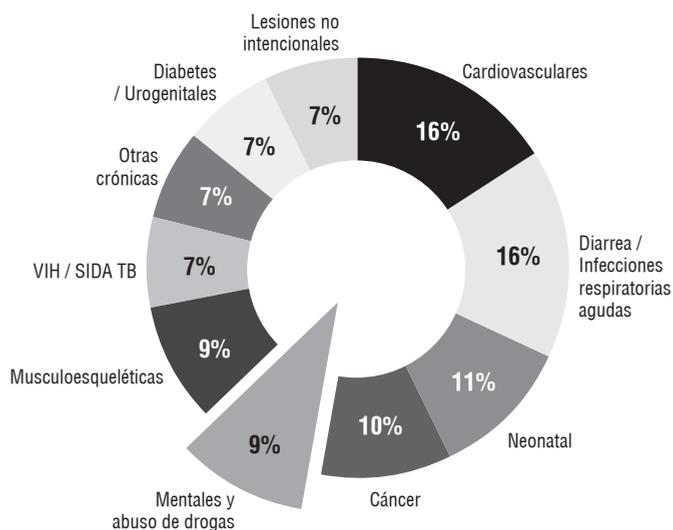
Se usaron tres estrategias metodológicas para alcanzar los objetivos propuestos, todas orientadas a obtener información sobre la necesidad de legislar sobre salud mental, recopilar información y comparar legislaciones de otros países y evaluar las actitudes y opiniones de grupos relevantes sobre este tema. Las estrategias utilizadas se detallan a continuación:

- a. Revisión de la literatura existente. Se realizó una revisión de la literatura existente de pautas, estrategias, recomendaciones e investigación necesarias de incluir para el desarrollo de una legislación en salud mental. Se buscó información respecto de los siguientes temas: (i) estadísticas de salud mental en Chile y en el mundo; (ii) convenciones, documentos de trabajo, informe de estudios nacionales, programas nacionales de salud mental, lineamientos para propuestas legislativas; y (iii) legislaciones vigentes en salud mental de distintos países. Se utilizaron distintas fuentes de datos y buscadores, entre ellos, Pubmed, SCIELO y bases de datos de distintas organizaciones relacionadas con el tema. También se recopilaron documentos históricos del Ministerio de Salud (Minsal), reglamentos y otros documentos de interés nacional e internacional.
- b. Reunión de expertos. El trabajo del equipo de investigadores del proyecto fue organizado como grupo de expertos que abordan distintos elementos para una legislación en salud mental, de manera que en cada reunión se definieron temas a tratar, llevando a cabo una discusión y análisis de la información disponible. Se trabajó en la definición de los temas que deberían ser abordados y cómo estructurar el trabajo para sustentar la justificación de una ley de Salud Mental, la situación actual de esta en Chile, los elementos que debieran ser incorporados en una legislación de SM y las principales legislaciones de otros países.
- c. Evaluación de actitudes y opiniones de expertos e informantes clave. Se entendió como informantes clave a personas y profesionales expertos en el tema, legisladores, investigadores, representantes de organizaciones profesionales y de pacientes. Para conocer su posición respecto de una potencial ley en Salud Mental, se elaboró un instrumento autoadministrado que abordó distintas dimensiones respecto de la posibilidad de legislar en salud mental, cuyas respuestas orientaron el análisis del presente documento.

2. Antecedentes que respaldan la elaboración de una ley de Salud Mental en Chile

Las consecuencias y daños derivados de trastornos mentales han quedado de manifiesto en las sucesivas evaluaciones de la denominada carga de enfermedad (Banco Mundial, 1993; Murray y López, 1996). Los datos reportados hasta 2010 (Whiteford et al., 2013) indican que “entre 1990 y 2010 la carga total de las enfermedades mentales y trastornos por uso de sustancias, cuantificadas en la pérdida de años de vida saludables ajustados por discapacidad (AVISA en español, DALY’s –*Disability Adjusted Life Years*– en inglés) se incrementó en un 37,6%, llegando a 183.9 millones” de AVISA por esta causa. Las proyecciones al año 2030 (Prince et al., 2007) indican que las enfermedades neuropsiquiátricas representarán un 25,4% del total de AVISA por enfermedades no transmisibles, cifra que se eleva al 32,9% en países desarrollados (Figura 1).

FIGURA 1. Pérdida de Años de Vida Saludable (AVISA) debido a condiciones crónicas (modificado de Whiteford, 2013)



Fuente: elaboración propia en base a Whiteford (2013).

Los AVISA permiten visualizar mejor la importancia de la discapacidad como pérdida en salud, relativizando así el peso de la mortalidad, la que no es tan gravitante para las enfermedades neuropsiquiátricas. La medición de la carga de enfermedad permite identificar y fijar prioridades de intervención (curativa y preventiva), logrando mejor focalización de la provisión de recursos y servicios de atención al nivel poblacional, siendo de utilidad también para evaluar dichas intervenciones.

Confirmando lo anterior, el Estudio Chileno de Carga de Enfermedad (2007) mostró que las condiciones neuropsiquiátricas lideran los AVISA y años de vida perdidos por discapacidad (AVD), con posiciones más bajas en años de vida perdidos por muerte prematura y mortalidad. Este antecedente es relevante, ya que Chile está en un proceso avanzado de transición demográfica y epidemiológica (Omram, 1971), caracterizado por envejecimiento poblacional y mayor expectativa de vida (Albala y Vio, 1995; OMS, 2014). Consecuencia de ello es la alta prevalencia de enfermedades crónicas y enfermedad mental, las que suelen coexistir. La actual cobertura de servicios de atención de salud mental y su impacto en cuanto a alcanzar metas terapéuticas adecuadas muestra debilidades manifiestas y escasa mejoría (Minsal, 2004, 2010).

La proyección de este proceso de transición no es alentadora (cuarta fase de la transición), puesto que países de alto nivel de desarrollo que se encuentran en fases avanzadas reportan un cambio epidemiológico en relación a las enfermedades mentales (suicidio, deterioro cognitivo y calidad de vida disminuida en el adulto mayor) y enfermedades crónicas de compleja y costosa resolución (Valdivia, 2006).

3. Situación de la atención de salud mental en Chile: barreras y obstáculos

Chile cuenta con una amplia red de salud pública, organizada en 29 Servicios de Salud, que abarca todas las regiones del país y proporciona atención médica aproximadamente al 70% de la población. Hay un fuerte componente y énfasis en servicios de atención primaria, con buena cobertura poblacional. Desde el año 2001, el Plan Nacional de Salud Mental, fruto de un trabajo colaborativo que incluyó a distintos actores sociales, ha sido parcialmente implementado, contribuyendo a mejorar gradualmente el acceso a atención en salud mental (Minoletti y Zaccaria, 2005).

Una aproximación válida a la necesidad de una legislación en salud mental para Chile se deriva de las dificultades existentes para lograr la completa implementación del Plan Nacional de Salud Mental.

Saraceno (2007) postula que, universalmente, los principales obstáculos para mejorar la salud mental de los países son la falta de fondos, la centralización de los recursos; las dificultades en su integración a la atención primaria; la escasez de profesionales con formación adecuada en SM; y la falta de formación de líderes en salud mental.

La centralización de los servicios y recursos en salud mental que se observa en Chile se presenta también en muchos países, en los cuales la concentración de servicios en grandes ciudades capitales y grandes hospitales psiquiátricos son barreras complejas de modificar para incorporar modelos de provisión de servicios mejor adaptados a los requerimientos de la psiquiatría comunitaria actual.

Resulta esencial en Chile la redistribución de recursos y la mejoría en la coordinación de los servicios encargados de la provisión de cuidados de salud mental, guiada por la estructura de “pirámide de los servicios” propiciada por la Organización Mundial de la Salud (Funk et al., 2005).

4. La discriminación estructural como una problemática para la salud mental chilena

Una flagrante situación de discriminación y estigma hacia el trastorno mental es la denominada “discriminación estructural” (Link y Phelan, 2001), que se traduce en la asignación de restringidos recursos para su desarrollo, amenazando también la garantía de calidad de dichos servicios. En el caso de observarse discriminación y estigmatización, las personas con trastornos mentales recibirán servicios en cantidad y calidad menores que los servicios orientados a atender problemas de salud física.

En Chile, la discriminación estructural es abismante: el porcentaje del presupuesto de salud en el sistema público que se destinó a salud mental en el año 2012 fue de 2,16%, guarismo muy distante del 5% propuesto en el Plan Nacional de Salud Mental y con una brecha creciente en acceso, calidad y equidad en salud para quienes padecen un trastorno mental (Minsal, 2014).

Otra importante barrera es la inadecuada integración de la red de servicios de atención de salud y la escasa potenciación de recursos en la atención primaria (expresada en calificación y capacitación de recursos humanos en salud, formación continua, supervisión, delegación de funciones, incentivos virtuosos, reconocimiento profesional y social, tecnologías de la comunicación integradas a la atención y retención de recursos humanos en esta área).

La sola dotación de más RR.HH., de insumos y el logro de mejores coberturas mediante programas especiales, no garantizan necesariamente avances en el control y prevención de trastornos mentales. Se han señalado coberturas de 60% para la depresión en el sistema público de atención, apuntando también a considerar objetivamente la calidad de la atención prestada, la certificación de los prestadores, la acreditación de los centros, el apego a estándares aceptables y finalmente, el logro terapéutico de lo comprometido.

El énfasis en el control de las enfermedades mentales ha privilegiado los aspectos terapéuticos por sobre los preventivos, descuidando así intervenciones que apuntan al control de las “causas de las causas” (Rose, 2001) y que inciden en la dinámica de aparición de los trastornos mentales.

Una Ley de Salud Mental contribuiría a definir estrategias que aseguren dicho financiamiento y que comprometan su mantención en el tiempo, independientemente de la situación política del país.

La escasa madurez política, deliberativa y del discurso del sistema legislativo chileno, limita también la incorporación de legislación de vanguardia y progresista en materia de control y prevención de factores de riesgo conocidos y modificables de múltiples trastornos mentales, como ha quedado de manifiesto en casos emblemáticos –compleja gestión de la legislación sobre consumo de tabaco; utilización instrumental de alzas de impuestos en consumos sensibles en salud mental (alcohol, tabaco, alimentos); dificultad en el control de consumo de alcohol e influencia adversa de compromisos comerciales que restringen el aumento de impuestos; políticas frágiles de control y consumo de drogas ilícitas; ambientes laborales desregulados que exponen a la población chilena a experimentar relaciones desventajosas para la salud y un trabajo precario.

TABLA 2. **Problemas en la atención de salud mental en Chile**

- Existe un Plan de Salud Mental que está vigente pero que ha sido difícil de implementar por falta de fondos, excesiva centralización y dificultades de integración con redes de atención primaria.
- Presupuesto destinado a salud mental es muy limitado, menor al sugerido por la OMS.
- Falta de profesionales capacitados en salud mental para responder a las necesidades de la población.
- Excesivo énfasis en el tratamiento y poca preocupación por la prevención.
- Poca especialización de profesionales que atienden a estos pacientes.
- Falta incorporar legislación de vanguardia para poder enfrentar los problemas de salud mental.
- Financiamiento no estable en el tiempo.

5. Sobre la necesidad de una legislación en salud mental en el derecho comparado

La OMS en su “Programa de Acción para Superar la Brecha en Salud Mental” (OMS, 2008) identifica la necesidad de los países de contar con una legislación sobre salud mental como algo esencial, que “codifica y consolida los principios fundamentales, los valores, los propósitos y los objetivos de las políticas y los programas de Salud Mental” (OMS, 2008, p. 19), y que se deriva de la situación de “vulnerabilidad única de las personas que padecen trastornos mentales, que enfrentan estigma, discriminación y marginalización en la mayoría de las sociedades, con un alto riesgo de violaciones a sus derechos humanos” (OMS, 2009, p. 12), transformándolos en poblaciones de mayor vulnerabilidad y riesgo.

Bajo esa perspectiva, la legislación “proporciona un marco jurídico para promover los derechos humanos, prevenir su vulneración y abordar los temas fundamentales que afectan a las vidas de quienes padecen trastornos

mentales” (OMS, 2008, p. 19). Situaciones de vulneración a los derechos humanos son habituales en muchos servicios de provisión de cuidados en salud mental, al igual que la discriminación y estigma que afectan directamente la vida de las personas que padecen de algún trastorno mental.

Una legislación específica en salud mental representa un desafío para los países, en cuanto se hace necesario esclarecer el estado en la cual ella se encuentra, brindando así la oportunidad de impulsar un desarrollo en esta temática social en un marco de respeto e inclusión de todos los ciudadanos.

Permite también alinear los compromisos formales suscritos internacionalmente, como son la Convención de los Derechos de Personas con Discapacidad (Organización de Naciones Unidas, 2008), que propone garantizar el desarrollo y la continuidad de un modelo comunitario como solución eficiente para las dificultades en salud mental; y la Convención de los Derechos del Niño (Unicef, 1990), ambas suscritas y ratificadas por Chile.

En Latinoamérica, ya hacia el año 2005, el 77% de los países habían desarrollado un Plan Nacional de Salud Mental, y un 75% contaba ya con legislación específica para salud mental (OMS, 2005c), revelando así un evidente retraso en la incorporación de esta recomendación en Chile (ver Anexo 1).

La reforma del modelo de provisión de servicios en salud mental deriva de la Declaración de Caracas (1990) en el marco de la Conferencia Regional para la Reestructuración de los cuidados psiquiátricos en Latinoamérica (Caldas de Almeida, 2010). En su propuesta se consideró la creciente evidencia sobre las limitaciones del modelo “hospitalario” de cuidados en salud mental en cuanto a satisfacer las múltiples y complejas necesidades de los pacientes, descartando, además, que la salud mental se “resolviera” de la mano del desarrollo socioeconómico de los países únicamente.

En su declaración, esta Conferencia abogaba por “la integración de la salud mental en la Atención Primaria de Salud, la sustitución del cuidado centrado en el Hospital por el cuidado basado en dispositivos comunitarios, y la protección de los derechos humanos de las personas con discapacidad mental” (Caldas de Almeida, 2010, p. 1).

Esta declaración generó un punto de inflexión para el inicio de una oleada de reformas regionales en salud mental, apoyadas por la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y por la OMS, enfocadas todas al desarrollo de políticas públicas nacionales en salud mental.

El desarrollo de legislaciones relacionadas con salud mental –ya sea de corte general o específico–, ha sido de amplio debate internacional. Evidencia de legislación comparada dentro de grupos específicos de países, como aquellos pertenecientes al Commonwealth, muestra que las legislaciones pre-

sentan grandes diferencias en cuanto a su estructura y contenido, y que en temas relacionados al tratamiento involuntario de personas, no satisfacen estándares mínimos derivados de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Fistein et al., 2009).

La OMS propone que los temas presentes en una legislación en salud mental, cuando esta se desarrolla en un contexto de respeto a los derechos humanos de las personas, provean “un marco legal para enfrentar diferentes dificultades tales como: el acceso a cuidados de salud mental, rehabilitación, integración de las personas que padecen trastornos mentales en la sociedad y la promoción de la salud mental en diferentes sectores de la sociedad” (OMS, 2003, p. 11).

Así también, una legislación en salud mental debe abordar “las hospitalizaciones y tratamientos involuntarios, la situación de infractores de ley con trastornos mentales, la prevención de la discriminación y el apoyo y mantenimiento de los plenos derechos humanos de todas las personas que padecen un trastorno mental” (OMS, 2009, p. 12).

Dada la grave vulneración a los derechos humanos y a lo establecido en la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad, en particular con Discapacidad Psíquica, urge en Chile adoptar medidas bien protocolizadas para el tratamiento y la hospitalización de personas con trastornos mentales.

TABLA 3. Razones para legislar en salud mental desde el derecho comparado

- Permite promover y proteger los derechos de las personas con problemas de salud mental.
- Promueve integración de personas con problemas de salud mental en las comunidades.
- Permite alinear la legislación con compromisos suscritos por el gobierno chileno, como la Convención de Derechos de Personas con Discapacidad y la Convención de Derechos del Niño.
- Permite enfrentar temas como: acceso a cuidados de salud mental, rehabilitación, integración de estas personas y la promoción de la salud mental en diferentes sectores de la sociedad.

Propuesta

La situación propicia de Chile para plantear una Ley de Salud Mental

En Chile el cuidado de la salud mental se transforma en un desafío y prioridad, considerando que la prevalencia de vida de trastornos psiquiátricos es de 31,5%, de 22% en los últimos 12 meses, y que un 3,3% de la población presenta trastornos graves, de los cuales solo 48% accede a tratamiento (Vicente et al., 2006).

Los trastornos psiquiátricos ocupan el primer lugar entre quienes presentan incapacidad transitoria en beneficiarios del sistema público. También representan el 20,4% de todos los subsidios por incapacidad laboral de los beneficiarios de las Isapre (Miranda et al., 2012).

Desde el año 2000, y especialmente desde el año 2005, se inició en Chile una gran Reforma de la Salud Pública, basada en el Plan de Acceso Universal a Garantías Explícitas en Salud (AUGE), y el fortalecimiento de la Atención Primaria de Salud (APS). Se planteó también un “cambio en el modelo de atención desde uno esencialmente curativo hacia uno que incorpora la promoción y la prevención, así como la integralidad en la atención” (Centro de Políticas Públicas UC, 2014, p. 6).

La primera reforma fue acompañada de un cuerpo legal explícito y específico, que permite que a la fecha el Plan AUGE se mantenga vigente y operativo. No obstante, el fortalecimiento de la APS “no contó con un marco normativo, dificultando así su real concreción” (Centro de Políticas Públicas UC, 2014, p. 7).

Desarrollado en el año 2000, el Plan Nacional de Salud Mental (Minsal, 2000) buscó impulsar el diseño e implementación de una red pública de Salud Mental. Dicho proceso ha sido parcial, mejorando gradualmente el acceso a atención en centros comunitarios de Salud Mental y dando relevancia a la APS como pilar para el tratamiento de los trastornos mentales.

Persiste aun una brecha entre la demanda y el acceso a atención de Salud Mental, especialmente en comunas socioeconómicamente vulnerables y con limitado desarrollo de estrategias definidas en Salud Mental infanto-juvenil, promoción, prevención y rehabilitación. Se han detectado también vacíos e imperfecciones en la normativa regulatoria de internación de pacientes contra su voluntad, transgrediendo, incluso, normas constitucionales² y vulnerando derechos humanos de los afectados.

La aplicación e implementación del Plan Nacional de Salud Mental se ha visto también restringido por la ausencia de un cuerpo legal que lo sustente. Una Ley de Salud Mental podría definir estrategias que propicien condiciones favorables para asegurar, con las actualizaciones del caso, dicha aplicación e implementación, asociada al financiamiento necesario, y propiciando su mantención en el tiempo, independientemente de la situación política del país.

1. Los determinantes sociales y su articulación con una Ley de Salud Mental

En experiencias internacionales la estrategia de implementación se ha mostrado ineficiente cuando el único sector público involucrado es el de salud. Por ello, y en consonancia con el trabajo de la Comisión sobre Determinantes

² Decreto Supremo N° 570, del 28 de agosto de 1998, Ministerio de Salud: Reglamento para la Internación de las Personas con Enfermedades Mentales.

Sociales de la Salud³ (Solar y Irwin, 2007), la OMS propone generar estructuras de trabajo intersectorial, incluyendo áreas como vivienda, educación, justicia, desarrollo social y hacienda. El logro de dicha integración se facilita con un cuerpo legal que lo regule y fomente, elemento que constituye también una fundamentación adicional para proponer la creación de legislación en el área.

La disyuntiva en cuanto a avanzar vía una iniciativa legal, o bien estimulando el mejor desarrollo de aquellos determinantes vinculados con salud mental, potenciándolos intersectorialmente mediante la optimización de instrumentos legales ya existentes, merece un breve desarrollo. Desde la perspectiva de la promoción de salud y prevención de la enfermedad, intervenciones que apunten a la modificación de “las causas de las causas”, tienen un sentido lógico y apuntan en dirección de una salud pública moderna. Chile es un país que se caracteriza por su diseño de alta densidad en materia de instrumentos y programas de protección social, de amplio recorrido e integración multisectorial, montados en una base de diversas instituciones del estado y ministerios (Ministerio de Desarrollo Social, 2014).

Algunos de los programas ya tienen algún tiempo en el país y muestran promisorios resultados, destacando entre ellos la iniciativa Chile Crece Contigo, programa que se orienta a un foco de especial interés en materia de salud mental, como es la población infanto-juvenil (Chile Crece Contigo, 2014).

Estas iniciativas establecen un adecuado marco de desarrollo en aspectos preventivos y de promoción de la salud mental, abordando gran parte de los determinantes sociales clave e importantes de intervenir tempranamente. En la misma dirección operan iniciativas en relación con la protección de personas (adulto mayor, población de alto riesgo social por desprotección social, trabajadores), los espacios ciudadanos, territorios comunales, ciudades amigables, seguridad ciudadana y vigilancia de usos de drogas, tabaco, alcohol, alimentación saludable, literacidad en salud y uso de tecnologías de la información.

Una ley chilena de salud mental que en una primera instancia incorpore los elementos centrales más desatendidos de los pacientes psiquiátricos y sus aspectos estructurales, augura un promisorio impacto en nuestra sociedad, resultado de la complementación de las acciones del Estado y otras organizaciones con las obligaciones y regulaciones de una Ley de Salud Mental.

La integración eficiente y que resguarde la calidad de la salud mental en APS es otra barrera que se levanta en nuestro país como una dificultad a resolver con urgencia. Probablemente ello responda más bien a una situación

3 Los determinantes sociales de la salud son las circunstancias en que las personas nacen, crecen, viven, trabajan y envejecen, incluido el sistema de salud. Esas circunstancias son el resultado de la distribución del dinero, el poder y los recursos a nivel mundial, nacional y local, que depende a su vez de las políticas adoptadas.

global de la APS, donde “evidencia internacional muestra que una APS fuerte logra mejores resultados en los desafíos de salud que existen hoy en cuanto a efectividad, eficiencia y equidad” (Centro de Políticas Públicas UC, 2014, p.6). Dicha integración puede ser materia de ley, dado que el acceso y calidad debiesen ser regulados mediante instrumentos adecuados.

La escasez de profesionales con formación que cumplan con las competencias necesarias para trabajar en salud mental, y el desarrollo de una fuerza de trabajo adecuada también resultan ser críticos. Entre los incentivos para atraer capital humano competente a este nivel, deben considerarse los estímulos económicos, la calidad de los ambientes de los equipos de trabajo, la oferta de educación continua atractiva, el reconocimiento social de los trabajadores y la estimulación del desarrollo de liderazgos locales con énfasis en salud pública.

La participación ciudadana, involucrando a organizaciones sociales, de pacientes y familiares, es crítica al momento de construir un acuerdo como el necesario para poder abordar de manera eficiente y efectiva el problema de la salud mental en Chile.

Una Ley de Salud Mental para Chile puede ser la respuesta nacional para la urgente necesidad de asegurar el desarrollo y la continuidad de un modelo universal propuesto y probado, que contribuya a cerrar las brechas de desigualdad en la provisión de servicios, asegurando coberturas adecuadas y cuidados satisfactorios en salud mental, con estándares claros, persiguiendo un mayor acceso y equidad, una mejor calidad, y un respeto irrestricto a los derechos de las personas con trastornos mentales.

TABLA 4. Condiciones que propician una Ley de Salud Mental en Chile

- Alta prevalencia de vida de trastornos de salud mental en Chile y solo un 48% accede a tratamiento.
- Primer lugar en incapacidad laboral transitoria en el sistema público.
- Necesidad de un marco normativo para fortalecer el trabajo de atención primaria en salud mental.
- Vacíos en normas regulatorias que dejan espacio para vulneración de derechos de estos pacientes.
- Plan Nacional de Salud Mental requiere de un cuerpo legal que lo sustente.
- Permite integrar un trabajo intersectorial que integre las distintas iniciativas existentes de prevención y cuidado en salud mental.
- Permite mejorar condiciones de trabajo de profesionales y potenciar su formación.
- Favorece la participación ciudadana para abordar el cuidado de salud mental de estos pacientes.

2. Marco jurídico chileno y la inserción de una Ley de Salud Mental

La Constitución Política de 1980 consagra, entre sus garantías, el derecho a la protección de la salud y el derecho a la integridad psíquica del individuo en el artículo 19 números 9 y 1, respectivamente. Al analizar las actas de la Comisión de Estudios de dicha Constitución, se deja constancia en ellas de que el concepto de salud que se utiliza alude a todas las condiciones y expresiones del bienestar tanto físico como mental del individuo, lo cual guarda correlato con el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que prevé en su artículo 12 el reconocimiento del derecho de toda persona al “disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 1989, p. 5)⁴.

Debe, además, tenerse presente en el marco constitucional aplicable a esta materia la prohibición de discriminación arbitraria que se consagra en el N° 2 del mismo artículo 19, la cual demanda el resguardo de la igualdad ante la ley de todas las personas sin hacer distingo entre ellas basado en la subjetividad, prejuicio o simple deseabilidad, de lo cual deriva que puede considerarse una infracción a este mandato la inferior protección o la mantención de la situación de alta vulnerabilidad de un cierto tipo de pacientes: en este caso, los que presentan patologías o trastornos asociados a la salud mental.

Tal vulnerabilidad, asimismo, importa una reducción de los espacios de protección de otros derechos constitucionales de estas personas, tales como la libertad personal –garantizada en el artículo 19 N° 7 de la Carta Fundamental–, el derecho a defensa jurídica –consagrado en el N° 3 del mismo artículo– o las libertades de conciencia y de expresión –reconocidas en los números 6 y 12 del mismo artículo.

En este marco constitucional, la regulación y desarrollo de tales garantías debe ser efectuado por ley, lo cual significa contar con un estatuto general y obligatorio, sometido a los controles de constitucionalidad previstos en la propia Carta, dotado de obligatoriedad y herramientas jurídicas efectivas para hacer justiciables los derechos aquí aludidos.

No es equivalente a un tratamiento legal el que existan en un país reglamentos, instrucciones u otro tipo de directrices administrativas en la materia.

4 El concepto del “más alto nivel posible de salud”, al que se hace referencia en el párrafo 1 del artículo 12, tiene en cuenta tanto las condiciones biológicas y socioeconómicas esenciales de la persona como los recursos con que cuenta el Estado. Existen varios aspectos que no pueden abordarse únicamente desde el punto de vista de la relación entre el Estado y los individuos; en particular, un Estado no puede garantizar la buena salud ni puede brindar protección contra todas las causas posibles de la mala salud del ser humano. Así, los factores genéticos, la propensión individual a una afección y la adopción de estilos de vida malsanos o arriesgados suelen desempeñar un papel importante en lo que respecta a la salud de la persona. Por lo tanto, el derecho a la salud debe entenderse como un derecho al disfrute de toda una gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarios para alcanzar el más alto nivel posible de salud: definición original del Apartado 9 de la Observación General N° 14.

Ello se debe a que tales preceptos no cuentan con una discusión parlamentaria y representativa, sino que son herramientas regulatorias del ejecutivo; no cuentan con los controles propios de una ley ni con el desarrollo conceptual de esta y, sin duda, no gozan de las capacidades de esta para ordenar y alinear a los distintos órganos públicos tras sus mandatos. Ello no obsta a que estos sean luego desarrollados en reglamentos y otras normas de inferior rango, ni tampoco a que sean complementados mediante la reflexión de comisiones, comités u otros órganos.

En Chile, hoy se encuentran leyes vigentes que aluden a las temáticas de la salud mental, pero que, a nuestro juicio, no son suficientes para considerar que esta cuente con una legislación adecuada, omnicompreensiva de su problemática y desafíos, y suficiente para dar efectiva protección a los derechos de los pacientes y en general del colectivo:

(i) La Ley 20.584, que regula los derechos y deberes que tienen las personas en relación con acciones vinculadas a su atención en salud, si bien contiene –en su párrafo 8º– la referencia a los derechos de las personas con discapacidad psíquica o intelectual, presenta varias falencias, sea en dicho párrafo o a lo largo de su texto:

- a. La referencia del párrafo no se basa, en realidad, en los derechos de la persona, sino más bien en las restricciones de las cuales es sujeto, dado su estado de salud. No se advierte una referencia lo suficientemente rica e indiscutible acerca de los derechos específicos y generales que han de ser protegidos y cautelados respecto de este paciente.
- b. El texto general contiene gran cantidad de facultades de los representantes, sin distingos en materia de competencia, dejando su procedencia a un criterio médico no explicitado.
- c. Respecto del consentimiento del paciente, si bien se hace un adecuado desarrollo de este concepto, al tratar la posibilidad de rechazo de tratamientos médicos, se contempla la posibilidad de que este puede dar lugar a decisiones de alta forzada por parte del Comité de Ética del servicio.
- d. Las referencias a las decisiones acerca de cirugías u otros procedimientos invasivos, como la esterilización de estos pacientes, no están mediadas por un sistema objetivo de medición de competencia e incluso pueden ser diametralmente contrarias a los compromisos internacionales adoptados por Chile, v.g. artículo 23 N° 1 letra b) de la Convención de Derechos de las Personas con Discapacidad: “Se respete el derecho de las personas con discapacidad a decidir libremente y de manera responsable el número de hijos que quieren tener y el tiempo que debe transcurrir entre un nacimiento y otro, y a tener acceso a información, educación sobre reproducción y planificación familiar apropiados para su edad, y se ofrezcan los medios necesarios que les permitan ejercer esos derechos”.
- e. Se establece la posibilidad de hospitalización no voluntaria, lo cual luego es desarrollado en normas reglamentarias, sin establecer límites de tiempo, sin una referencia clara a la competencia del paciente y dejando la decisión

en manos del médico tratante de modo marcadamente discrecional. Del mismo modo, el empleo extraordinario de las medidas de aislamiento o contención física y farmacológica es una facultad muy amplia y sin mayores medidas de protección respecto de los derechos del paciente.

(ii) La Ley 20.422 que establece normas sobre igualdad de oportunidades e inclusión social de personas con discapacidad, define en su artículo 5° como “persona con discapacidad” a aquella “que teniendo una o más deficiencias físicas, mentales, sea por causa psíquica o intelectual, o sensoriales, de carácter temporal o permanente, al interactuar con diversas barreras presentes en el entorno, ve impedida o restringida su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás”, definición que es omni-compreensiva de varias situaciones y que asimila al paciente psiquiátrico con personas que presentan discapacidades intelectuales.

Sin embargo, la situación de discapacidad intelectual es, en realidad, diversa, y se centra en un diagnóstico que examina “limitaciones significativas en el funcionamiento intelectual y en la conducta adaptativa, y el inicio de las deficiencias intelectuales y de adaptación durante el periodo de desarrollo” (APA, 1995, p. 41), por lo cual resulta un salto lógico con importantes consecuencias el tratamiento jurídico conjunto de personas con discapacidad intelectual y de pacientes con trastornos o patologías asociadas con su salud mental.

(iii) Numerosas normas del Código Civil (CC) y del Código Procesal Penal (CPP), que pueden ser aplicables a los pacientes afectados en su salud mental, presentan problemas conceptuales, los cuales revelan la adopción tardía de conceptos científicos y el uso, respecto de ellos, de instituciones asociadas a la administración de bienes. Algunos ejemplos:

- a. Art. 342 del Código Civil: “Están sujetos a curaduría general los menores adultos; los que por prodigalidad o demencia han sido puestos en entredicho de administrar sus bienes; y los sordos o sordomudos que no pueden darse a entender claramente”.
- b. El Código Civil distingue entre personas dementes y disipadores, calificando a los primeros de incapaces absolutos y a los segundos de incapaces relativos si se hallan bajo interdicción de administrar sus bienes (art. 1447 CC). El art. 456 CC dispone que si el adulto “se halla en un estado habitual de demencia deberá ser privado de la administración de sus bienes, aunque tenga intervalos lúcidos”.
- c. Artículo 458 CPP: “Imputado enajenado mental. Cuando en el curso del procedimiento aparecieren antecedentes que permitieren presumir la inimputabilidad por enajenación mental del imputado, el ministerio público o juez de garantía, de oficio o a petición de parte, solicitará el informe psiquiátrico correspondiente, explicitando la conducta punible que se investiga en relación a este. El juez ordenará la suspensión del procedimiento hasta tanto no se remitiere el informe requerido, sin perjuicio de continuarse respecto de los demás coimputados, si los hubiere”.

(iv) Normativa de carácter administrativo regula ejercicio de derechos: DS 570 Minsal, el cual establece varios mecanismos que parecen muy distantes de una adecuada conceptualización, con la agravante de que invaden en varios de sus aspectos el dominio legal:

- a. Corresponderá al médico tratante resolver acerca de la capacidad de consentir del paciente, así como entregar, en su caso, la información que sea necesaria para que este alcance el conocimiento, de acuerdo a su capacidad de comprensión.
- b. Define formas de internación no voluntaria sin límites y dando a los incumbentes potestades casi omnímodas sobre los pacientes.
- c. El reglamento hace referencia a las acciones que la ley contempla, pero no define ni prevé adecuadamente medidas cautelares de los derechos de los pacientes afectados.
- d. Existe una marcada falta de objetivización y de criterios científicos en relación con las situaciones que impiden a una persona resolver por sí misma y transfieren tales posibilidades a los representantes.

El resultado de estas carencias, vacíos o desajustes de las normativas ya existentes contribuyen a crear un marco jurídico asociado con la salud mental marcado por una peligrosa polisemia conceptual, que impide tener una adecuada certeza y seguridad acerca del tratamiento general y de la ubicación precisa y acotada de ciertas instituciones; una evidente confusión terminológica entre criterios propios de la administración civil de los bienes y el lenguaje científico; una superabundancia de medidas adoptables frente a un paciente poco dotado de protecciones y de herramientas de autonomía y defensa de sus derechos y un reenvío a las facultades de médicos tratantes, directores de servicios, representantes o encargados que puede resultar vulneratoria del estatuto de garantías del paciente.

TABLA 6. **Marco jurídico chileno**

- La Constitución Política de 1980 consagra el derecho a la protección de la salud y el derecho a la integridad psíquica del individuo.
- La Constitución Política de 1980 reconoce el derecho de toda persona al “disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”.
- La Constitución Política de 1980 prohíbe la discriminación arbitraria.
- La legislación actual es insuficiente, por lo que no permite dar protección a estos pacientes.
- Falencias en la Ley 20.584, que tiene énfasis en restricciones, le otorga grandes facultades a representantes, en algunas decisiones no existe un sistema objetivo de evaluación de competencias, persiste la posibilidad de hospitalización no voluntaria sin límites de tiempo, entre otras.
- La Ley 20.422 asimila a personas con discapacidad cognitiva a aquellas con problemas de salud mental.
- Problemas conceptuales en normas del Código Civil y Código Procesal Penal con uso de conceptos no actualizados.
- El DS 570 Minsal establece mecanismos que no están claramente conceptualizados.

Frente a tal realidad, se requiere de un adecuado marco jurídico legislativo que asegure algunas materias ya reconocidas en el derecho comparado y que es menester considerar en el caso chileno:

- Definición de criterios de competencia vs. capacidad civil, aplicables tanto a la normativa general de los derechos de los pacientes, como a otras numerosas situaciones puntuales que aluden a intervenciones, terapias y otras decisiones de orden médico científico: “En algunas naciones se aplican escalas que evalúan la capacidad de un paciente para dar el consentimiento informado. En Chile, la evaluación de la capacidad es subjetiva, de responsabilidad de algunos profesionales de la salud, recurriendo en ocasiones a expertos quienes definen un diagnóstico de salud mental y no un juicio de capacidad para participar en un estudio o en el desarrollo de una intervención” (Muñoz Quezada y Lucero Mondaca, 2014, p. 65).
- Límites y condiciones de ejercicio respecto de los derechos de los representantes. Es importante considerar que, en la materia, al igual que en la legislación sobre menores, debe considerarse el principio del “mejor o superior interés del paciente”⁵ (President’s Commission for the Study of Ethical Problems in Medicine and Biomedical and Behavioral Research, 1982, p. 179), evitando convertir al representante en un decisor omnímodo y subrogar la voluntad del paciente cuando este sí está en condiciones de consentir o de rechazar un tratamiento o medida. Objetivización acerca de situaciones de riesgo o peligrosidad a fin de evitar estigmatizaciones.
- Diferenciación procesal respecto de la imputabilidad, capacidad para ser testigo, medidas de protección de víctimas, entre otros, como asimismo establecimiento de procedimientos claros, breves y acotados en relación con medidas de internación, recordando que los pacientes afectados en su salud mental no dejan por ello de gozar de otros derechos, como es el caso de la libertad personal.

En la determinación de las materias que puede ser recomendable incluir en una Ley de Salud Mental para Chile, resulta de interés recoger la experiencia del derecho comparado, que ha ido evidenciando una serie de líneas normativas a seguir.

3. Propuesta para una Ley de Salud Mental: aspectos fundamentales

El contenido específico de una Ley de Salud Mental ha sido objeto de amplio debate y discusión a nivel internacional. La OMS desarrolló una propuesta

⁵ “Dado que muchas personas no han proporcionado argumentos serios acerca de cómo desearían ser tratados, los sustitutos no tienen una guía segura para realizar un juicio sustitutivo. Más aún, algunos pacientes no han sido nunca capaces. En estas situaciones, los sustitutos serán incapaces de realizar un juicio sustitutivo válido; en su lugar, deben de intentar elegir para el paciente aquella opción que constituya su mejor interés, según criterios objetivos, socialmente consensuados. Por lo tanto el criterio del mejor interés no se fundamenta en el valor de la autodeterminación, sino exclusivamente en la protección del bienestar del paciente. El sustituto deberá de tener en cuenta factores como el alivio del sufrimiento, la preservación o la restauración de la funcionalidad, la calidad y la duración de la vida”, President’s Commission for the Study of Ethical Problems in Medicine and Biomedical and Behavioral Research. Making Health Care Decisions. Washington DC: U.S. Government Printing Office, 1982. p. 179-180

que engloba los principios esenciales que deben ser incorporados en un proceso de desarrollo de legislación en esta materia (OMS, 2003), además de contar con un glosario de términos básicos (Anexo 2 y 3).

3.1 El principio de la alternativa menos restrictiva

La persona que sufre un trastorno psiquiátrico, de ahora en adelante el paciente, debe recibir tratamiento ambulatorio excepto en circunstancias muy especiales, por ejemplo, en el caso de que exista riesgo de autoagresión, de agresión a terceros o que el tratamiento solo pueda ser implementado en situación de hospitalización. La legislación debería permitir el ingreso involuntario solo en circunstancias excepcionales e incluir los procedimientos necesarios para proteger los derechos del paciente. El ingreso involuntario debe cumplir con algunos requisitos:

- Un psiquiatra legalmente reconocido debe hacer el diagnóstico de un trastorno mental en el paciente;
- El profesional debe estar convencido de que el trastorno mental representa una alta probabilidad de daño inminente a sí mismo o a otros, o que este trastorno somete al paciente a un riesgo evidente de deterioro de su condición.

3.2 Confidencialidad

La legislación debe asegurar que toda la información y registros médicos que tengan relación con el paciente sean debidamente resguardados. La ley debe prevenir la divulgación, la evaluación o transmisión de esta información sin el consentimiento del paciente o de su representante legal.

Solo en circunstancias muy excepcionales, por ejemplo, cuando el trastorno mental conlleva un riesgo inminente de autoagresión o de agresión a terceros, o en situaciones relacionadas con procedimientos penales (no en los civiles), se podrá romper esta regla.

3.3 Consentimiento válido

El concepto de consentimiento informado y válido es la piedra angular del tratamiento de los trastornos mentales y debe estar incorporado en la legislación de salud mental.

Para ser válido, el consentimiento debe incluir los siguientes criterios:

- El paciente debe ser competente y capaz de otorgar el consentimiento.
- El consentimiento debe ser obtenido libremente sin amenazas o coerción.
- La información otorgada debe ser la apropiada en relación a las características del tratamiento, sus beneficios, métodos, duración y propósito, efectos secundarios, dolor y molestias.
- El paciente debe conocer otras posibles alternativas de tratamiento, especialmente de aquellos menos intrusivos, y que consideren la evidencia científica.
- La entrega de información debe ser comprensible para el paciente.

- El paciente tiene derecho a rechazar o detener el tratamiento, y las consecuencias de esta acción deben quedar claramente establecidas.
- Los menores de edad requieren de provisiones específicas en esta materia.

3.4 Ingreso y tratamiento voluntario e involuntario

La ley debe promover que en circunstancias en que se requiere de una hospitalización psiquiátrica, esta sea voluntaria. Solo en circunstancias excepcionales la ley permitirá el ingreso involuntario:

- El o los profesionales autorizados y validados por la ley objetiva un trastorno mental según estándares internacionales.
- Hay un riesgo de daño a sí mismo o a otros, y/o un deterioro inminente de la condición del paciente.

La ley debe proveer de procedimientos específicos con el fin de proteger los derechos de los pacientes. Algunos tratamientos requieren de un consentimiento obligatorio. Una segunda opinión o la participación de un ente judicial o cuasi judicial deben obtenerse para la implementación de procedimientos terapéuticos invasivos y/o que impliquen cambios permanentes, como en el caso de la psicocirugía y el uso de medicamentos usados en forma específica para cambiar la conducta sexual.

3.5 Tratamiento involuntario en la comunidad

Los modelos actuales de atención en salud mental tienden a aumentar la demanda de atención de pacientes con trastornos mentales en la comunidad. El proceso de desinstitucionalización ha sido solo parcialmente exitoso y ha planteado nuevos problemas, relacionados, por ejemplo, con problemas en la cobertura de las demandas y adherencia al tratamiento de pacientes con trastornos psiquiátricos graves. Esto obliga a que la ley incorpore provisiones específicas para el tratamiento en la comunidad, en particular cuando este reviste la condición de involuntariedad.

3.6 Mecanismos periódicos de revisión

Como queda explícito en la declaración de Naciones Unidas (1991), la legislación en salud mental debe proveer mecanismos de evaluación periódica en todas las instancias que afectan la libertad o integridad de las personas que sufren un trastorno mental, esto incluye los procesos de internación o tratamiento involuntario. Estas revisiones deben realizarse a intervalos razonables y que den cuenta de la necesidad de verificar que se esté dando cumplimiento a las normativas y requerimientos de atención propuestos.

Estas evaluaciones deben realizarse por equipos multidisciplinarios que incluyan profesionales de la salud mental, representantes de agrupaciones de familiares y pacientes, así como profesionales del área legal. Este proceso debe contar con un adecuado financiamiento.

3.7 Competencia o capacidad

Una legislación en salud mental debe incorporar la definición de incapacidad, situación que no necesariamente es una condición asociada a problemas de SM. Por otro lado, lograr consentimiento por parte de los pacientes requiere de la confirmación de capacidad mental, situación que debe ser evaluada por el equipo correspondiente.

3.8 Acreditación de profesionales que se desempeñan en instituciones que prestan servicio/tratamiento de salud mental

La legislación debe contemplar las competencias básicas que debe tener un profesional que trabaje en el área. Debe quedar claramente establecido el número de profesionales que debe atender a la población ingresada, así como la que se trata en la comunidad. Ellos deben poseer la formación acreditada por los órganos correspondientes y su actualización tras tiempo de servicio acorde a recomendaciones internacionales.

3.9 Derechos y roles de familiares y cuidadores

Los familiares deben contar con un resguardo que les permita aportar en el proceso de integración a la comunidad de los pacientes mentales y en paralelo a ellos se les debe aportar con la información necesaria para que desarrollen el proceso de reinserción o recuperación.

TABLA 9. Principios para una Ley de Salud Mental (OMS)

- Alternativa menos restrictiva, prioridad a tratamiento ambulatorio y hospitalización en casos excepcionales.
- Confidencialidad de registros médicos.
- Asegurar consentimiento válido.
- Promover ingreso y tratamiento voluntario.
- Promover tratamiento en la comunidad.
- Implementar mecanismos periódicos de revisión de cumplimiento de normativas y requerimientos de atención propuestos.
- Clarificar definiciones de competencia y capacidad.
- Definir competencias de profesionales que atienden en salud mental y su acreditación.
- Resguardar derechos y roles de familiares y cuidadores.

Conclusiones

En Chile, en el ámbito de la salud, reformas que han sido respaldadas por leyes adecuadas han logrado avanzar en su implementación, mientras que otras, desprotegidas legalmente –como el fortalecimiento de la atención primaria de salud propuesto en 2005, o el Plan Nacional de Salud Mental del año 2000–, no han logrado el impacto esperado. Una Ley de Salud Mental

para Chile puede ser un mecanismo eficiente para implementar los cambios necesarios para que el sistema de salud chileno sea capaz de hacer frente a la creciente demanda por cuidados de salud mental de nuestra población. Esta ley debe incluir en su desarrollo todos los acuerdos internacionales suscritos voluntariamente por nuestro país y, además, debe considerar e incorporar las recomendaciones de organismos internacionales como la OMS, así como la mejor evidencia disponible.

La Ley de Salud Mental debe tener por objeto la definición del marco regulatorio de nuestro sistema de salud mental, definiendo los principios y valores que enmarcan su modelo, así como las estrategias concretas necesarias para dicha implementación. De esta ley deben desprenderse políticas, planes y programas, articulados de un modo coherente a lo que se señale como objetivo actualizado en la Ley de Salud Mental. Para Chile, los principios deben relacionarse con la implementación de un modelo nacional de psiquiatría comunitaria, compuesto por una red de dispositivos de diversa complejidad, insertos en las comunidades, que tengan por objeto responder oportunamente a las necesidades de salud mental de nuestra población. La Ley de Salud Mental debe definir estrategias para la implementación de dicho modelo, asociadas a un incremento gradual en los recursos destinados a la salud mental, y a la generación de estructuras participativas adecuadas para diseñar, implementar y fiscalizar dicho desarrollo.

La creación de una Comisión Nacional de Salud Mental es una de las estrategias que mayor impacto ha tenido al momento de afrontar estos desafíos a nivel mundial (Caldas de Almeida et al., 2014; The Canadian Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology, 2006). Conceptualizada de un modo intersectorial, la Comisión Nacional de Salud Mental debe diseñar las políticas públicas relacionadas, el Plan Nacional de Salud Mental y los lineamientos generales para su implementación en los distintos servicios de salud, así como velar por su revisión y actualización periódica, acorde a la mejor evidencia disponible. Debe coordinar los esfuerzos de distintos sectores en relación a la promoción de la salud mental y la prevención de los trastornos mentales, así como garantizar la equidad en el acceso, la calidad de la provisión de cuidados en salud mental, y el irrestricto respeto a los derechos humanos de las personas que padecen trastornos mentales. Asimismo, la Comisión debe velar por la rehabilitación e integración de las personas con trastornos mentales. La investigación científica y la formación de los recursos humanos necesarios también es una función en la cual una Comisión debe estar involucrada, generando los mecanismos de incentivo necesarios para proveer a la red de salud mental de evidencia y de los profesionales que ella requiera.

Además, una Ley de Salud Mental debe abordar la competencia del paciente que padece de algún trastorno mental, definiendo el marco legal para

el tratamiento y la internación de personas contra su voluntad de un modo claro y basado en la evidencia disponible.

La ley debe explicitar la necesidad de realizar una revisión periódica de la condición legal del paciente ingresado contra su voluntad incluyendo aspectos del tutelaje, consentimiento y capacidad legal. La legislación debe ser explícita al ofrecer asesoría legal para los pacientes sometidos a régimen de internación forzada. Una política nacional de salud mental constituye una ruta por la que un país debe transitar para desarrollar de mejor manera estrategias de prevención, tratamiento y rehabilitación de los trastornos mentales. Su diseño es competencia de los organismos de salud apropiados en comunicación con otras entidades gubernamentales, pero también de los usuarios y sus familias, organizaciones comunitarias, observatorios de derechos de los más vulnerables, entre otros.

Una política de salud mental debe incluir aspectos como el financiamiento, organización de servicios de salud ad hoc, formación y entrenamiento del personal, promoción, prevención, tratamiento y rehabilitación de trastornos mentales, abastecimiento y distribución de medicamentos, medición y evaluación de calidad y de las políticas implementadas, entre otros. Un pilar fundamental de una política en esta materia es el desarrollo de una Ley de Salud Mental. Este cuerpo legislativo da un sentido unitario al desarrollo de dicha política, y pone en el centro al individuo vulnerable y sus derechos.

Las preocupaciones centrales de la Ley de Salud Mental debe ser, por una parte, los derechos de los pacientes en el sector salud, donde la ley propende a resguardar las libertades de los individuos, abogando por las intervenciones menos restrictivas posibles, y desarrolla aspectos como confidencialidad, consentimiento válido, tratamiento voluntario e involuntario, mecanismo de revisión de decisiones clínicas, competencia, atención primaria. La ley también debe velar por los intereses de los pacientes fuera del sector salud, en relación a temas de vivienda, trabajo, seguridad social, justicia civil y penal. La legislación deberá asegurar, asimismo, los estándares mínimos de atención, sin los cuales no es posible asegurar un tratamiento digno y apropiado.

El interés de esta propuesta es el de sentar las bases para el desarrollo de una Ley de Salud Mental en Chile, que contemple los aspectos señalados, poniendo énfasis en primer lugar en los derechos de los pacientes en el sector salud. En esa perspectiva, se plantea, desde el punto de vista del procedimiento, si conviene contar con una Ley General de Salud Mental o con una o más leyes específicas sobre las materias que se han expuesto. Si bien ambas opciones son válidas y legislativamente posibles, hemos considerado que es más conveniente propender a legislar en aspectos específicos y urgentes con leyes acotadas, pues la posibilidad pronta de dictación de una Ley General de Salud Mental que cubra todos los aspectos que podemos identificar asociados

con dicha temática, puede ser un proceso extremadamente extenso, que se entrampe y que, finalmente, no llegue al puerto deseado. Y estos pacientes seguirán esperando y viendo sus derechos vulnerados.

ANEXO

TABLA 1. **Resumen del análisis de derecho comparado en legislación sobre salud mental**

País	España	Inglaterra	México	Argentina	Colombia	República Dominicana
Elemento						
Objeto de la ley	SÍ	NO	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Definición salud mental	NO	Define desorden mental	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Otras definiciones	NO	SÍ	SÍ	NO	SÍ	NO
Derechos de las personas usuarias del sistema de salud	SÍ	NO	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Consentimiento informado	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Deber de confidencialidad	NO	NO	SÍ	NO	NO	NO
Promoción y prevención de salud mental	SÍ	NO	SÍ	NO	SÍ	SÍ
Ámbito de aplicación de la ley / grupos vulnerables (trato preferencial)	NO	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Internación (tipos, requisitos)	NO	SÍ	SÍ	SÍ	NO	SÍ
Autoridades competentes / órganos de revisión	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Requisitos para profesionales	NO	NO	SÍ	NO	SÍ	NO
Sanciones	SÍ	SÍ	SÍ	NO	NO	NO

TABLA 2. Elementos propios de una Ley de Salud Mental

Temas	Lo que podría decir y asegurar la legislación
Acceso a atención en salud mental	Financiar servicios y atención equivalentes a los ofrecidos para problemas de salud física, o especificar atención a ofrecer en atención primaria y en hospitales. Asegurar oferta de tratamientos lo menos restrictivos posibles, para que las personas continúen trabajando y participando en la comunidad.
Derechos de los usuarios	Especificar el respeto de los derechos de las personas con enfermedades mentales (acceso a la información, información sobre sus derechos, confidencialidad y privacidad, instalaciones humanas, protección de tratamientos crueles, inhumanos, degradantes, posibilidad para comunicarse libremente con amigos, familiares y otros).
Competencia y capacidad	Asegurar el derecho de los pacientes a ejercer su capacidad legal y tomar decisiones y elecciones informadas. Ocasionalmente pueden necesitar apoyo y asistencia para hacerlo, se deben tomar resguardos para que así sea, regulando los mecanismos adecuados para ello.
Admisión, tratamiento, y alta en centros de salud mental	Las personas con trastornos mentales tienen derecho a ser informadas y a consentir libremente en relación a admisión y tratamiento. Definir disposiciones que promuevan admisión y tratamiento voluntario, evitando admisiones y tratamientos no voluntarios. Revisiones y procesos de apelaciones, procedimientos para quejas y otras medidas de protección para evitar admisión y tratamiento involuntario no justificado, concordantes con los principios para la protección de los derechos humanos. Definir mecanismos de revisión y monitoreo para velar por la protección de los derechos de las personas con trastornos mentales.
Tratamientos especiales, internación y contención. Investigación clínica y experimental	Definir las salvaguardas en relación a procedimientos particulares como psicocirugía, terapia electro-convulsiva, internación y contención. Los Comités de Ética pueden determinar la necesidad de esos tratamientos. Precauciones respecto de la participación de los pacientes en investigación clínica y experimental.
Familias	Se deben considerar las necesidades y derechos de las familias y considerar un balance adecuado en relación a los derechos y necesidades de las personas con trastornos mentales.
Disposiciones adicionales	Considerar otras áreas para proteger a las personas con enfermedades mentales y promover sus derechos y bienestar (por ejemplo, cláusulas antidiscriminación, empleo, seguridad social, derecho a voto, a contraer matrimonio, entre otras). También protección a minorías y población vulnerable como mujeres, menores de edad e inmigrantes. Debe promover la salud mental y prevenir trastornos.

Glosario terminológico

El Comité Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Observación General N° 14) entiende el derecho a la salud como “un derecho humano fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos. Todo ser humano tiene derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud que le permita vivir dignamente”.

Los Principios de Salud Mental, adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución AG.46/119 del 17 de diciembre de 1991 reconocen a la salud mental como derecho humano fundamental.

Salud Mental: la salud mental se define como un estado de bienestar en el cual el individuo es consciente de sus propias capacidades, puede afrontar las tensiones normales de la vida, puede trabajar de forma productiva y fructífera y es capaz de hacer una contribución a su comunidad (OMS).

Ley de Salud Mental: tiene por objeto asegurar el derecho a la protección de la salud mental de todas las personas, y el pleno goce de los derechos humanos de aquellas con padecimiento mental que se encuentran en el territorio nacional, reconocidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos, con jerarquía constitucional (Ley de Salud Mental argentina).

Trastorno mental: síndrome o patrón de carácter psicológico sujeto a interpretación clínica, que por lo general se asocia a un malestar subjetivo, y que se produce a raíz de alteraciones en los procesos cognitivo y/o afectivos que determinan dificultades en la capacidad de razonamiento, en el comportamiento, en la interpretación de la realidad y la capacidad adaptativa del individuo.

Deficiencia o discapacidad mental: estado de desarrollo detenido o incompleto de la mente que incluye un déficit significativo en la inteligencia y el funcionamiento social.

Una enfermedad mental debe tener una o más de las siguientes características:

1. Que afecte el funcionamiento intelectual de memoria, orientación, comprensión y capacidad de aprendizaje de una persona.
2. Que afecte a las emociones de una persona, dando origen a ideas distorsionadas en el entendimiento y comprensión de su vida pasada, presente y futura y sus relaciones con otras personas.
3. Que existan creencias distorsionadas, sean estas celos, ideas persecutorias o grandiosas.
4. Que existan percepciones anormales de la realidad asociadas a creencias distorsionadas.
5. Que exista un pensamiento caótico que no permita a la persona evaluar su situación o comunicarse en forma apropiada con otras personas.

No se considerarán enfermos mentales y por lo tanto sujetos a la acción de una legislación de salud mental a todas aquellas personas que presenten conductas reñidas con la moral o los valores sociales y políticos de una determinada sociedad a menos que se cumplan los criterios señalados.

Paciente psiquiátrico: persona que sufre o pareciera sufrir de un trastorno mental y que se encuentra bajo supervisión/tratamiento de un médico psiquiatra.

Médico psiquiatra: médico con título reconocido por el Estado que acredite a través de los mecanismos formalmente definidos, formación en la especialidad de psiquiatría.

Tratamiento psiquiátrico: toda acción, ya sea de enfermería, terapia ocupacional, trabajo social, psicológica o médica, todas ellas bajo supervisión de un psiquiatra, que tengan como objetivo producir la rehabilitación y recuperación de una persona que sufre trastorno mental.

Consentimiento válido: es el permiso que una persona da en forma voluntaria y continua a una propuesta de tratamiento. Toda persona que padezca de un trastorno mental y cuya capacidad de decisión no se encuentre gravemente comprometida por el trastorno, tiene derecho a decidir por sí misma aceptando o rechazando en forma libre, voluntaria y con debido conocimiento de causa, el diagnóstico y el plan de tratamiento que se le ofrezca sin que medie amenaza ni coacción de tipo alguno.

El consentimiento es válido cuando el paciente:

1. Entiende las implicancias del tratamiento.
2. Entiende, en términos generales, las bases del tratamiento propuesto.
3. Entiende los riesgos y beneficios del tratamiento propuesto.
4. Entiende las posibles consecuencias si no recibe el tratamiento propuesto.
5. Tiene la capacidad de elegir.

Si el paciente tiene capacidad de consentir y no acepta el tratamiento propuesto, podrá elegir el tratamiento alternativo si es que este existiese.

La capacidad de consentir tiene relación con el tratamiento específico propuesto y no constituye un consentimiento general, y debe ser evaluada en el momento en que el tratamiento es propuesto. El proceso de evaluación debe quedar consignado en la ficha clínica. Una persona no es incapaz de consentir por el solo hecho de sufrir un trastorno mental.

Referencias

- Albala, C. y Vio F.**, 1995. Epidemiological transition in Latin America: the case of Chile. *Public Health*, 109 (6), 431-42.
- American Psychiatric Association (APA)**, 1995. *Diagnostic and statistical manual of mental disorders*, Fifth Edition. Arlington, VA: American Psychiatric Association.
- Banco Mundial**, 1993. *World Developmental Report: 1993 Investing in Health* [En línea]. New York: Oxford University Press.
- Caldas de Almeida, J.M.**, 2010. An Overview of Mental Health Care Reforms in Latin America and the Caribbean. *Psychiatric Services*, 61(3), 1-4.
- Caldas de Almeida J.M., Minas, H., y Cayetano C.**, 2014. Generating political commitment for mental health systems development. In: Patel, V., Minas, H., Cohen A., and Prince, M. Eds. *Global Mental Health. Principles and Practice*. London: Oxford University Press, 450-468.
- Chile Crece Contigo**, 2014. Chile Crece Contigo [En línea]. Disponible en: <http://www.crececontigo.gob.cl/> [acceso el 1 de abril del 2014].
- Constitución Política de la República de Chile 1980.**
- Fistein, E., Holland, A., Clare, I. y Gunn M.A.**, 2009. Comparison of mental health legislation from diverse Commonwealth jurisdictions. *International Journal of Law and Psychiatry*, 32(3), 147–155.
- Funk, M., Drew, N., Saraceno, B., et al.**, 2005. A framework for mental health policy, legislation and service development: addressing needs and improving services. *Harvard Health Policy Review* ;6:(2):57–69.
- Link, B.G., y Phelan J.C.**, 2001. Conceptualizing Stigma. *Annual Review of Sociology*, 27, 363-385.
- Ministerio de Desarrollo Social**, 2014. Beneficios Sociales [En línea]. Disponible en: <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/conocenos/mision/> [Acceso el 1 de abril 2014].
- Ministerio de Relaciones Exteriores**, 1989. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas [En línea]. Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional.
- Muñoz Quezada, M.T. y Lucero Mondaca, B.A.**, 2014. Aspectos Legales y Bioéticos de Intervenciones e Investigaciones en Personas con Discapacidad Intelectual en Chile. *Acta Bioethica* 20(1): 61-70.
- Ministerio de Salud**, 1998. Decreto Supremo N° 570, del 28 de agosto de 1998, Reglamento para la Internación de las Personas con Enfermedades Mentales.
- Ministerio de Salud**, 2000. Plan Nacional de Salud Mental y Psiquiatría. Disponible en: <http://www.minsal.gob.cl>. [Acceso 23 de mayo de 2014].

- Ministerio de Salud**, 2004. Primera Encuesta Nacional de Salud [En línea]. MINSAL.
- Ministerio de Salud**, 2010. Segunda Encuesta Nacional de Salud [En línea]. MINSAL.
- Ministerio de Salud**, 2014. Evaluación del Sistema de Salud Mental en Chile, segundo informe.
- Minoletti, A. y Zaccaria, A.**, 2005. Plan Nacional de Salud Mental en Chile: 10 años de experiencia. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 18(4/5), 346-358.
- Miranda G.H., Alvarado S.O. y Kaufman, J.S.**, 2012. Duración de las licencias médicas FONASA por trastornos mentales y del comportamiento. *Revista Médica de Chile*, 140(2): 207-213.
- Murray, C.J.L. y López A.D.**, eds. 1996. *The global burden of disease and injury series, Volume 1: a comprehensive assessment of mortality and disability from diseases, injuries, and risk factors in 1990 and projected to 2020*. Cambridge, MA, USA: Harvard University Press.
- Omram, A.**, 1971. The epidemiologic transition: A Theory of the Epidemiology of population change. *Milbank Memorial Fund Quarterly*, 49 (4), 509-38.
- Organización Mundial de la Salud**, 2010. *Mental health and development: Targeting people with mental health conditions as a vulnerable group* [En línea]. Geneva: World Health Organization Press.
- Organización Mundial de la Salud**, 2009. *Improving Health Systems and Services for Mental Health*. [En línea]. Geneva: World Health Organization Press.
- Organización Mundial de la Salud**, 2008. mhGAP: Programa de Acción para Superar las Brechas en Salud Mental. [En línea]. Geneva: World Health Organization Press.
- Organización Mundial de la Salud**, 2005a. *Promoting mental health: concepts, emerging evidence, practice* [En línea]. Geneva: World Health Organization Press.
- Organización Mundial de la Salud**, 2005b. *Mental health: facing the challenges, building solutions. Report from the WHO European Ministerial Conference* [En línea]. Denmark: World Health Organization: Copenhagen, WHO Regional Office for Europe.
- Organización Mundial de la Salud**, 2005c. *Mental Health Atlas 2005*. [En línea]. Geneva: World Health Organization Press.
- Organización Mundial de la Salud**, 2003. *Mental Health Legislation and Human Rights* [En línea]. Geneva: World Health Organization Press.
- Organización de Naciones Unidas**, 2008. *Convención de los Derechos de Personas con Discapacidad* [En línea]. Madrid: Naciones Unidas.

- Organización de Naciones Unidas**, 1990. Convención de los derechos del niño [En línea]. Madrid: Naciones Unidas.
- Patel, V. y Kleinman, A.**, 2003. Poverty and common mental disorders in developing countries. *Bulletin of the World Health Organization*, 81(8), 609-615.
- Centro de Políticas Públicas UC**, 2014. Temas de la Agenda Pública: Fortalecimiento de la atención primaria de salud: propuestas para mejorar el sistema sanitario chileno. Año 9, Número 67.
- President's Commission for the Study of Ethical Problems in Medicine and Biomedical and Behavioral Research. Making Health Care Decisions**, 1982. Washington DC: U.S. Government Printing Office.
- Prince, M., Patel, V., Saxena, S., Mai M., Maselko, J., Phillips, M.R. y Rahman, A.**, 2007. No health without mental health. *The Lancet*, 370 (9590) 859–77.
- Rose, G.**, 2001. Sick individuals and sick populations. *International Journal of Epidemiology*, 30(3), 427-432.
- Saraceno, B., van Ommeren, M., Batniji, R., Cohen, A., Gureje O., Mahoney, J., Sridhar, D., y Underhill, C.**, 2007. Barriers to improvement of Mental Health (MH) services in low-income and middle-income countries. *The Lancet*, 370 (9594), 1061-1077; 1164-1174.
- Saraceno, B. y Dua, T.**, 2009. Global Mental Health: the role of psychiatry. *European Archives of Psychiatry and Clinical Neuroscience*, 259 (Suppl 2), S109–S117.
- Valdivia, G.**, 2006. Transición epidemiológica: la otra cara de la moneda. *Revista Médica de Chile*, 134(6), 675-678.
- Solar, O. y Irwin, A.**, 2007. *A conceptual framework for action on the social determinants of health*. Geneva: World Health Organization Press. Commission on Social Determinantes of Health.
- The Canadian Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology**, 2006. *Out of the Shadows at Last: transforming Mental Health, Mental Illness and Addiction Services in Canada. Final Report* [En línea]. Parliament of Canada. Disponible en: <http://www.parl.gc.ca/content/sen/committee/391/soci/rep/rep02may06-e.htm>. [Acceso en septiembre de 2013].
- Vicente, B., Kohn, R., Riosco, P., Saldivia, S., Levay, I. y Torres, S.**, 2006. Lifetime and 12-Month Prevalence of DSM-III-R Disorders in the Chile Psychiatric Prevalence Study. *The American Journal of Psychiatry*, 163(8), 1362-1370.
- Whiteford, H.A., Degenhardt, L., Rehm, J., Baxter, A.J., Ferrari, A.J., Erskine, H.E., Charlson, F.J., Norman, R.E., Flaxman, A.D., Johns, N., Burstein, R., Murray, C.J.L. y Vos, T.**, 2013. Global burden of disease attributable to mental and substance use disorders: findings from the Global Burden of Disease Study 2010. *The Lancet*, 382 (9904), 1575-1586.

Evaluación de tecnologías sanitarias en Chile: propuesta de institucionalización de un proceso de toma de decisiones sobre cobertura en salud

INVESTIGADORES

MANUEL ESPINOZA

Facultad de Medicina

GONZALO CANDIA

Facultad de Derecho

RAÚL MADRID

Facultad de Derecho

AYUDANTES DE INVESTIGACIÓN

RAFAEL ALANIZ

Facultad de Medicina

CONSTANZA LAVÍN

Facultad de Medicina

MARÍA PAZ MADRID

Facultad de Derecho

Resumen

La evaluación de tecnologías sanitarias (ETESA) corresponde a un campo multidisciplinario de análisis que estudia las implicancias médicas, económicas, sociales, éticas y jurídicas del desarrollo, difusión y utilización de tecnologías en salud. El desarrollo de la ETESA en Chile ha sido paulatino y se ha centrado fundamentalmente en áreas de análisis de evidencia de efectividad y seguridad. Sin embargo, en tiempos recientes se ha reconocido la necesidad de avanzar hacia un proceso capaz de informar sobre todos aquellos aspectos relevantes a las decisiones sobre cobertura de tecnologías en salud, incluyendo aspectos económicos, sociales y éticos. Este capítulo presenta una propuesta de institucionalización del proceso de ETESA en Chile, la cual ha sido elaborada en base a un análisis del marco normativo y legal chileno, así como a la consideración de visiones, percepciones y conocimientos de representantes de futuros beneficiarios de un proceso de este tipo.

Se propone la generación de un instituto de excelencia siguiendo el modelo de agencia independiente del poder ejecutivo, capaz de tomar decisiones sobre cobertura de tecnologías sanitarias en sector público de salud, cuyo financiamiento provenga fundamentalmente del presupuesto nacional. La creación de la nueva institución deberá realizarse por medio de un proyecto de ley que fije sus potestades, estructura y la planta administrativa.

Antecedentes

1. Antecedentes generales

El rápido desarrollo tecnológico de los últimos años ha llegado al sector sanitario desafiando a los sistemas de salud en su capacidad de brindar acceso a cuidados de salud de calidad, a menudo enfrentando mayores costos en un contexto de limitación presupuestaria. Este escenario ha producido el desarrollo de metodologías capaces de informar sobre lo apropiado de incorporar nuevas tecnologías e intervenciones en los sistemas de salud. En este contexto es que se han desarrollado disciplinas tales como la medicina basada en evidencia (MBE), la investigación de efectividad comparativa (IEC) y la evaluación de tecnologías sanitarias (ETESA), las cuales han sido crecientemente incorporadas en los procesos de decisión de un gran número de países.

La evaluación de tecnologías sanitarias se ha definido como un campo multidisciplinario de análisis que estudia las implicancias médicas, económicas, sociales, éticas y legales del desarrollo, difusión y utilización de tecnologías en salud (INAHTA, 2012). El concepto de tecnología en ETESA es utilizado en su sentido amplio, es decir, incluyendo métodos de diagnóstico y tratamiento, equipos médicos, medicamentos, vacunas, programas de prevención y rehabilitación así como sistemas organizacionales y de soporte utilizados para la entrega de prestaciones y cuidados de salud (Banta, 2009). En este proceso no solo se estiman y exponen las posibles consecuencias de cursos alternativos de decisión, sino que también se contrastan las transacciones de riesgo/beneficio y costos de oportunidad a nivel poblacional de la implementación de las intervenciones en comparación en el largo plazo.

Adicionalmente, se han desarrollado aproximaciones cuantitativas capaces de caracterizar la incertidumbre en torno a la decisión y de informar si el desarrollar mayor investigación representa un buen uso de los recursos del sistema de salud (Espinoza et al., 2014b). Por otro lado, la estimación de esta incertidumbre permite, además, informar oportunidades de generar mecanismos de pago donde tanto compradores como vendedores puedan compartir el riesgo asociado a la incertidumbre de primer orden, es decir, la incertidumbre que explica distintos resultados en salud en distintos pacientes (Espinoza et al., 2014a).

Además de los elementos de valor científico de base empírica, es decir, la evidencia de seguridad, efectividad y la evaluación económica (costo-efectividad, impacto presupuestario), la ETESA incorpora juicios de valor social en el proceso de decisión. Estos elementos incluyen equidad, libre elección, reglas de rescate y consideraciones especiales al final de la vida, entre otros (NICE, 2005). La complejidad que reviste tomar en cuenta estos elementos en el proceso de decisión ha llevado a distintos sistemas de salud a implementar alguna metodología de toma de decisiones propiamente tal, por ejemplo, la deliberación, el análisis multicriterio o los métodos consultivos (Culyer y Lomas, 2006; Goetghebeur et al., 2010). Estos múltiples factores hacen de la definición de un proceso de ETESA un desafío importante que requiere, al menos, una amplia discusión social.

2. Presentación del problema y situación actual

Los sistemas de salud enfrentan el desafío de mejorar la salud de la población en un contexto donde tanto los recursos como la información para tomar decisiones sobre la asignación de ellos son limitados. Adicionalmente, el sistema enfrenta una creciente y continua demanda por nuevas tecnologías cada vez más costosas, al mismo tiempo que debe asegurar la ejecución de otras medidas de conocida efectividad a sectores de la población que enfrentan barreras de acceso. En tercer lugar, el sistema de salud con frecuencia enfrenta diversas visiones –provenientes de distintos actores sociales– respecto de la prioridad que tienen ciertos problemas de salud sobre otros.

Este complejo problema de toma de decisiones no puede ser simplemente adjudicado en un único individuo que representa a la autoridad sanitaria, pues la adecuada atención y análisis de factores de valor empírico, social, ético y jurídico requiere la consideración de distintas visiones y argumentos. Incluso en aquellos casos donde la evidencia disponible sea limitada o las visiones respecto del problema sean opuestas e irreconciliables, una aproximación científica que permita un proceso justo y capaz de rendir cuentas a la sociedad ha sido planteado como la mejor alternativa (Daniels, 2000). Esta es la motivación que origina los procesos de ETESA en el mundo.

En Chile, el Ministerio de Salud (Minsal) ha dado señales de su interés en incorporar la ETESA desde hace más de 15 años; sin embargo, los esfuerzos realizados hasta la fecha no han logrado concretar un proceso tal como lo entendemos en la actualidad. Uno de los hitos más importantes es la puesta en práctica del Régimen de Garantías Explícitas en Salud (GES) en el contexto de la reforma de salud del año 2005. Esta política pública determinó la sistematización del análisis de evidencia y la inclusión de algunos valores sociales en las decisiones sobre cobertura¹. Más recientemente, el Minsal conformó la Comisión Nacional de Evaluación de Tecnologías Sanitarias, la cual propuso la

1 Ley 19.966 que establece un régimen de garantías en salud del año 2004.

creación de una institución centralizada de carácter nacional, independiente en su quehacer técnico en el largo plazo, que tendría por misión hacerse cargo de la evaluación de la evidencia disponible y de la elaboración de recomendaciones a la autoridad sanitaria (Comisión Nacional de Evaluación de Tecnologías Sanitarias, 2014). Esta propuesta es producto de un trabajo de las distintas instituciones que forman parte de la misma autoridad sanitaria sin involucrar a otros actores sociales como la academia, sociedades científicas, prestadores, pacientes y expertos externos. Si bien la Comisión fue ratificada por la nueva administración, hasta la fecha no existen señales de que la propuesta de una nueva institucionalidad sea considerada en el corto o mediano plazo, limitando el desarrollo de ETESA a un modesto aumento de las capacidades presentes en el Ministerio de Salud en la actualidad.

A pesar de lo anterior, existe un conjunto de factores que apuntan a que la necesidad de un proceso de ETESA será mayor en el futuro cercano. En primer lugar, el gasto en salud seguirá aumentando conforme siga creciendo el país, lo cual impone una necesidad de abordar el problema de la asignación de recursos. Segundo, existe una creciente demanda de la población porque el sistema de salud se haga cargo de enfermedades fuera del esquema de coberturas GES, lo cual ha sido recogido en el proyecto de ley anunciado por la Presidenta Michelle Bachelet destinado a crear un fondo específico de medicamentos de alto costo (Espinoza y Cabieses, 2014) el que requerirá un proceso que permita definir qué fármacos serán incluidos en la lista de cobertura. Tercero, en abril de 2014 se creó la Comisión Asesora Presidencial de Salud con el objeto de revisar y generar propuestas para una nueva Ley del Sistema de Aseguramiento de la Salud en Chile. Esta comisión convocó a un conjunto de expertos externos al gobierno incluyendo académicos salubristas, economistas y representantes de las Instituciones Administradoras de Fondos de Aseguramiento de Salud (ISAPRES), entre otros.

Las propuestas emanadas de este grupo han sido fruto de un intenso debate que ha mostrado discrepancias importantes entre distintos sectores. Sin embargo, cabe destacar dos elementos que contaron con amplio acuerdo. El primero de ellos es la creación de un “Plan de la Seguridad Social (PSS) en el conjunto del sistema de salud chileno, Fonasa e Isapres (...) el cual será definido por la autoridad sanitaria y contendrá un conjunto de beneficios definido, universal y estandarizado” (Comisión Asesora Presidencial, 2014). El segundo elemento se refiere a que las prestaciones que se vayan incorporando al PSS “deben surgir de una revisión sistemática y técnicamente avalada, cuya responsabilidad corresponderá al Ministerio de Salud. Para este proceso se propone la creación formal de un equipo de Evaluación de Tecnologías Sanitarias (ETESA) que puede estar instalado ya sea en el Ministerio de Salud, el ISP u otra institucionalidad sanitaria, pero independiente del fondo” (Comisión Asesora Presidencial, 2014).

El mismo informe –en el punto 3.7.9– especifica aun más el eventual papel de la ETESA: “Se propone avanzar en la creación de una institucionalidad para la Evaluación de Tecnologías Sanitarias (ETESA) en Chile. Se requiere de una agencia o instituto autónomo que establezca la seguridad, costo efectividad e impacto social de las nuevas tecnologías y que sea un referente para la toma de decisiones tanto en el sector público como privado” (Comisión Asesora Presidencial, 2014). El informe agrega: “Se propone que este organismo analice las intervenciones ofrecidas al asegurado, las nuevas prestaciones incorporadas y las existentes, no importando si ellas están o no cubiertas por las Garantías Explícitas o el nuevo Plan de Seguridad Social (PSS). Este organismo sería responsable, entonces, en forma independiente, de todos los complejos y rigurosos procesos técnicos y participativos que permiten generar recomendaciones consensuadas, guías clínicas y los estándares de calidad y métrica asociada” (Comisión Asesora Presidencial, 2014).

Hasta la fecha la única propuesta formal es la realizada por la Comisión Nacional ETESA, la cual es citada por el mencionado informe. Si bien la propuesta está basada en un análisis técnico que da cuenta de su coherencia interna y validez, no incorpora visiones ni opiniones de actores externos a las instituciones que conforman la Comisión; ni tampoco revisa elementos normativos ni jurídicos en profundidad. El esquema actual de desarrollo de políticas en Chile, donde se procura tener amplia participación y discusión para una mejor legitimidad de las propuestas, requiere mayor representatividad y discusión que la reflejada en la propuesta ministerial. Es en este contexto que la propuesta desarrollada en este capítulo intenta aportar al desarrollo de un proceso de Evaluación de Tecnologías Sanitarias en Chile desde una mirada académica, considerando visiones y percepciones de actores sociales que aún no han participado formalmente en esta discusión.

La propuesta ha sido elaborada a partir del estudio de elementos normativos y descriptivos. Respecto del análisis normativo se condujo una revisión de las normas sanitarias chilenas y de las estructuras institucionales que podrían servir como marco para un proceso de ETESA en Chile. Adicionalmente, se examinó la estructura normativa de tres instituciones de ETESA existentes en Latinoamérica desde la perspectiva del derecho comparado. El análisis descriptivo se realizó en base a una investigación cualitativa de entrevistas semiestructuradas de actores relevantes. En las siguientes dos secciones se presentan los resultados de las investigaciones realizadas para luego dar paso a la propuesta propiamente tal.

Investigación del marco normativo

1. Análisis del marco normativo chileno

La Administración del Estado de Chile está compuesta por una variedad de

personas jurídicas que realizan la función administrativa, que son: (i) Fisco (persona que agrupa a todos los servicios públicos no personificados); (ii) Municipalidades; (iii) Gobiernos Regionales; (iv) Empresas del Estado, e (v) Instituciones. Políticamente, la entidad administrativa que debe hacerse cargo de la evaluación de tecnologías sanitarias debe ser una “institución”, entendiendo por tal al “conjunto de servicios públicos a los cuales la ley los ha dotado de personalidad jurídica, con el fin de darles autonomía de gestión y una mayor independencia del Poder Central” (Soto Kloss, 2012, p. 257). Dicha labor no puede ser realizada por una municipalidad, un gobierno regional, o una empresa del Estado, puesto que la estructura de dichas entidades no está dispuesta para cumplir con el objetivo propuesto.

Dentro de las instituciones, encontramos una especie que se caracteriza por su independencia respecto del poder central. Estas son las agencias o agencias independientes. Esta institución no es privativa de la administración chilena, sino que se encuentra presente en otros ordenamientos jurídicos: *agency* es el nombre que toman en los Estados Unidos; en el Reino Unido se llaman *quangos* o *non-departmental public bodies*; en tanto en España, reciben el nombre de autoridades independientes.

El origen del concepto de agencia surge en el derecho estadounidense (Coscolluela, 2007). El *Administrative Procedure Act* de 1956 define en términos generales a las agencias como “cada autoridad del Gobierno de los Estados Unidos, esté o no dentro de o sujeta al control de otra agencia”; la definición excluye al Congreso, a las Cortes, entre otras entidades estatales. La *agency* es la unidad básica en torno a la cual se estructura la administración de los Estados Unidos. Dentro del género de las *agencias*, existe una especie particular, la *independent agency*, que es la institución que se ha replicado en el Derecho Comparado. Si bien es cierto que no existe consenso respecto a su definición, sí pueden darse ciertos lineamientos respecto a ella: (i) están separadas del poder ejecutivo; (ii) están un tanto separadas de la jerarquía del poder ejecutivo, tomando la forma de un cuerpo de comisionados que solo pueden ser removidos por el Presidente en tanto se verifiquen las causas establecidas para ello; (iii) la *independent agency* busca introducir los criterios de “experiencia” y “profesionalismo” al actuar de la administración pública, como una forma de frenar el poder del partido político ganador (Halberstam, 2010).

Respecto al caso del Reino Unido, los *non-departmental public bodies* son organizaciones que no forman parte de ningún “departamento de gobierno”, pero tienen importantes funciones de ejecución, regulación o consultivas; estos se crean por un *statute*. El gobierno a menudo retiene poderes para nombrar al consejo directivo (Leyland y Gordon, 2013).

En el caso de España, las autoridades administrativas independientes son: (i) entidades de Derecho Público que ejercen la potestad administrativa; (ii)

no están sometidas a la supervisión del ministerio correspondiente, teniendo, incluso, potestades normativas; (iii) se limita el poder de nombramiento del Gobierno, respecto de los miembros que componen dichos organismos; (iv) la Administración Central tiene un poder de dirección y control muy débil sobre estas entidades, pudiendo nombrar a los directivos, impartir instrucciones generales, entre otros (Bilbao, 1999).

El derecho administrativo en Chile ha configurado un tipo de institución que genéricamente ha venido en denominarse “agencia”. Dichas instituciones pueden ser definidas como “ciertos organismos públicos, insertos en la Administración del Estado, que (...) disponen de una considerable autonomía frente al Gobierno y a la potestad presidencial, dado que actúan en ámbitos de trascendencia económica, política o social, en donde resulta indispensable que exista desvinculación del centro administrativo de decisión” (Martínez, 2002, p. 29).

Lo que define la esencia de la agencia es su alto grado de autonomía, la que le permite formar parte de la administración descentralizada del Estado. Sin embargo, los grados de autonomía conferidos a las agencias son superiores a aquellos reconocidos a órganos que tradicionalmente forman parte de la administración descentralizada. Por ejemplo, tratándose de los mecanismos de nombramientos y remoción dentro de las agencias, aquellos tratan de atenuar al máximo la intervención directa del ejecutivo. Por el contrario, tratándose de jerarcas de servicios descentralizados, muchos de ellos son directamente removibles por la autoridad presidencial.

Ahora bien, la autonomía con la que se configura a las agencias se debe, esencialmente, a la función institucional que desempeñan. Así, se dota de amplia autonomía decisoria a órganos tales como el Consejo Nacional de Televisión, el Servicio Electoral, el Consejo para la Transparencia y la Comisión Nacional de Acreditación. Dichas agencias desempeñan una labor de interés público cuya importancia ha querido ser protegida por el legislador a través del beneficio de la autonomía.

Las razones que justifican que el legislador configure un estatuto especial para las agencias, son (Martínez, 2002):

- a. **La necesidad de preservar la neutralidad política en el desempeño de ciertas funciones de interés público.** El estatuto de la autonomía busca preservar un contexto que permita a las agencias desempeñar sus funciones de la forma más imparcial posible. Es por ello que el legislador busca extraer la agencia del estatuto común propio de la administración centralizada e, incluso, descentralizada.
- b. **El alto grado de especialización técnica de las funciones que se van a desempeñar.** Esto busca evitar que se produzca dentro del sistema la “inconsistencia dinámica”; esto es, la confusión de objetivos de corto y largo plazo. El

carácter técnico de las decisiones adoptadas por las agencias requiere que el tomador de decisiones considere objetivos de largo plazo y se abstraiga de las consecuencias políticas inmediatas de la misma.

- c. **Eficacia.** Al ser separadas de órganos políticos, se espera que las decisiones adoptadas por las agencias sean las más adecuadas para resolver las cuestiones de interés público en las que estén envueltas.

2. Regulaciones normativas básicas del sector salud en Chile

En este respecto, las principales normas constitucionales, legales y reglamentarias que rigen hoy el sector salud en Chile son:

- a. La Constitución Política de la República. La Constitución en su artículo 19 n° 9 establece el derecho a la protección de la salud como un derecho social y el derecho a elegir el sistema de salud estatal o privado como garantía exigible judicialmente;
- b. El Decreto Ley N° 2.763 de 1979, que se encuentra hoy contenido en el Libro I del Decreto con Fuerza de Ley N° 1 del Ministerio de Salud del año 2005. Esta norma legal hoy regula las siguientes instituciones: el Ministerio de Salud, la Subsecretaría de Salud Pública, la Subsecretaría de Redes Asistenciales, las Secretarías Regionales Ministeriales (Seremi) de Salud, los Servicios de Salud, los Establecimientos de Autogestión en Red, el Fondo Nacional de Salud (Fonasa), el Instituto de Salud Pública (ISP), la Central Nacional de Abastecimientos (Cenabast) y la Superintendencia de Salud;
- c. La Ley 19.378 que contiene el Estatuto de Atención Primaria de la Salud;
- d. El Decreto Supremo N° 136 del Ministerio de Salud de 2004. Este reglamenta cuestiones vinculadas al Ministerio de Salud;
- e. El Decreto Supremo N° 140 del Ministerio de Salud de 2004. Este reglamenta cuestiones relacionadas con los Servicios de Salud;
- f. El Decreto Supremo N° 38 del Ministerio de Salud de 2005. Este reglamenta cuestiones vinculadas a los establecimientos de salud de menor complejidad y de los establecimientos de autogestión en red;
- g. La Ley 20.584 que regula los derechos y deberes que las personas tienen en relación con acciones vinculadas a su atención de salud.

Dentro de este esquema normativo complejo, el sistema distingue las instituciones con potestades en materia de rectoría, regulación y fiscalización en salud de aquellas cuyo objetivo es realizar prestaciones de salud. Dichos organismos están regulados en el referido Decreto con Fuerza de Ley N° 1 del Ministerio de Salud del año 2005. En ese sentido, la ley busca establecer de forma clara las instituciones que ejercen funciones de rectoría de políticas públicas en materia de salud (el Ministerio de Salud, la Subsecretaría de Salud Pública y la Subsecretaría de Redes Asistenciales), aquellas que realizan labores de ejecución de las políticas definidas por los órganos rectores (Cenabast, Fonasa, Isapres) y las que efectúan funciones de fiscalización (ISP, Superintendencia de Salud, Seremis).

3. Análisis de las instituciones de ETESA en Latinoamérica: una visión desde el derecho comparado

La institucionalización de ETESA en la región de Latinoamérica ha sido más lenta que en países de ingresos altos, y se ha desarrollado como entidad específica para este fin solo en tres países: Colombia, México y Brasil. Dado el reciente desarrollo de estos cuerpos normativos y la falta de análisis comparado entre ellos, se llevó a cabo un análisis del marco jurídico de estas instituciones desde la perspectiva del derecho comparado, el cual es presentado en esta sección.

En Colombia, la evaluación de tecnologías sanitarias le corresponde al Instituto de Evaluación Tecnológica en Salud (IETS), creado en virtud del art. 92 de la Ley 1.438 de 2011. De acuerdo con dicha normativa, la naturaleza jurídica del IETS es una corporación sin ánimo de lucro, otorgándole facultades al Ministerio de Salud y de Protección Social para su creación. El objetivo general de la institución consiste en la realización de la evaluación de las tecnologías sanitarias, basada en la evidencia científica; además, la producción de evidencia científica y protocolos sobre medicamentos, de acuerdo con el art. 5 de los estatutos del IETS. Cabe destacar que todo el resultado de la investigación hecha por el IETS solo tiene carácter de recomendación para los actores del sector salud.

En cuanto a su organización, el IETS se compone de: (i) órganos de administración y dirección; e (ii) instancias de asesorías y apoyo. Los órganos de administración y dirección se subdividen en: a. Asamblea General de asociados; b. Consejo Directivo; c. Dirección Ejecutiva. Las instancias de asesorías y apoyo se clasifican en: a. Comités Técnicos de Deliberación y b. el Comité Extraordinario de Revisión.

La Asamblea² es la máxima autoridad del órgano, cuya función principal consiste en señalar las políticas generales que debe seguir el IETS para el cumplimiento de su objeto y para el desarrollo de sus propósitos (art. 23 n. 1 Estatutos). Por su parte, el Consejo Directivo³ tiene como principal función asesorar, planear, dirigir, coordinar, controlar y evaluar la ejecución de los programas y actividades del IETS (art. 28 n. 1 Estatutos). El Director Ejecutivo es aquel órgano encargado de dirigir el IETS de acuerdo con las decisiones de la Asamblea General, del Consejo Directivo y de conformidad con sus Estatutos (art. 30 n. 2 Estatutos). Los Comités Técnicos de Deliberación –compuestos por diferentes actores relevantes del sector salud– están encargados de deliberar de manera participativa respecto al contenido y calidad de la mejor evidencia

2 La Asamblea General se compone por los miembros. Por miembro debe entenderse todas aquellas personas que se comprometan con el objeto del IETS, sus propósitos y que suscriban –en el caso de los fundadores– o se adhieran a la suscripción –si se trata de los vinculados– del Acta de Constitución del IETS.

3 Este se compone de representantes de la administración pública, y otras pertenecientes al sector privado.

disponible en cuanto a su efectividad clínica, costo-efectividad y posible impacto presupuestal de las diferentes tecnologías evaluadas (art. 34 n. 1 Estatutos). Por último, el Comité Extraordinario de Revisión –conformado también por actores relevantes del sector salud– es un órgano del IETS cuya labor consiste en recibir, analizar y tramitar las solicitudes de revisión interpuestas por las partes interesadas a lo largo del proceso de evaluación y de acuerdo con el objeto del IETS (art. 35 Estatutos).

En México, es el Consejo de Salubridad General (CSG) el órgano encargado de la evaluación de tecnología sanitaria, creado por el art. 15 de la Ley General de Salud. Esta institución no forma parte de la administración central, y depende directamente del Presidente de la República, en conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las potestades que la Ley General de Salud y el Reglamento Interior del Consejo de Salubridad General le otorgan al CSG, son amplísimas. Entre ellas podemos destacar las siguientes: la elaboración de un cuadro básico de insumos para el sector salud (art. 9 n. 3 Reglamento); la elaboración del catálogo de medicamentos genéricos (art. 9 n. 4 Reg.); determinar las acciones e instrumentos que sean necesarios para la evaluación y la certificación de la calidad de los establecimientos de atención médica (art. 9 n. 9 Reg.); y, en general, concentrar, analizar y emitir opinión sobre las diferentes evaluaciones que se realicen al sector salud (art. 9 n. 14 Reg.). En conformidad con el art. 1 del Reglamento, las disposiciones que emita, en relación a las materias que están dentro de su competencia, serán de carácter general y obligatorias en el país.

El CSG se compone de: (i) el Consejo con sus respectivos Vocales; (ii) Presidente, y (iii) Secretario. Los Vocales que forman el Consejo son los Secretarios de las distintas Secretarías del Estado mexicano⁴, más autoridades sanitarias y personas del mundo académico. Las responsabilidades de los Vocales, principalmente, son: asistir a las sesiones (art. 12 I) y proponer los asuntos que deban formar parte del orden del día (art. 12 II). En cuanto a la Presidencia del Consejo, le pertenece al Secretario de Salud y su principal responsabilidad es la representación del Consejo (art. 10 I), además de presidir las sesiones y dirigir el debate (art. 10 IV). Finalmente, al Secretario le corresponde la administración de los recursos humanos, materiales y financieros que se le asignen para el desempeño de las funciones del Consejo (art. 11 I).

Junto a la estructura anterior, el Consejo cuenta con Comisiones y Comités, de carácter transitorio o permanente, que se encargan de asuntos específicos (art. 14 Reglamento).

Respecto al caso brasileño, la evaluación de tecnologías sanitarias queda a cargo de la Comisión Nacional de Incorporación de Tecnología en el Sistema

4 La Secretaría es el equivalente al Ministerio.

Único de Salud (Conitec). Esta se crea en virtud del art. 19-Q de la Ley 8.080 del 19 de septiembre de 1990, modificada por la Ley 12.401 del 28 de abril de 2011. La Comisión forma parte del Ministerio de Salud, siendo una institución que forma parte de la administración central. Su objetivo es asesorar al Ministerio de Salud en las atribuciones relativas a la incorporación, exclusión o cambio de las tecnologías en salud respecto del Sistema Único de Salud, en la creación o en el cambio de los Protocolos Clínicos y las Pautas Terapéuticas, y en la actualización de la Lista Nacional de Medicamentos Esenciales (art. 2 Reglamento Conitec).

En lo concerniente a su estructura, la Comisión cuenta con: (i) un Plenario y (ii) una Secretaría Ejecutiva. El Plenario es un foro responsable de la discusión y deliberación de las materias presentadas a la Conitec (art. 7 Reglamento), el que está integrado por diversas autoridades sanitarias. Sus competencias comprenden analizar las materias que le fueren distribuidas (art. 10 II Reg.), la elaboración de un informe y voto fundamentado sobre dichas materias (art. 10 III Reg.) y la elección de las mismas por votación (art. 10 IV Reg.). Por su parte, la Secretaría Ejecutiva es la responsable de la gestión y el apoyo administrativo a la Comisión (art. 11 Reg.), teniendo como competencia –entre otras– realizar todos los actos administrativos necesarios para el desarrollo de sus actividades (art. 12 III Reg.).

La Comisión también cuenta con Subcomisiones Técnicas, las que tienen por función proveer de apoyo técnico a las reuniones del Plenario (art. 13 Reg.).

Análisis de visiones y percepciones de actores relevantes

Se realizaron 18 entrevistas semiestructuradas a un conjunto de 19 actores potenciales beneficiarios de un proceso de ETESA⁵. Estos incluyeron representantes del mundo académico y sociedades científicas, del sector público y privado con capacidad de decisión sobre la adquisición e implementación de tecnologías sanitarias (prestadores y aseguradores públicos y privados), políticos (parlamentarios) y representantes de la sociedad civil (asociaciones de pacientes, asociaciones de consumidores y fundaciones). Cada entrevista fue realizada por una psicóloga, con la contraparte técnica de uno de los especialistas en salud pública que forman parte del equipo investigador. La transcripción de las mismas fue realizada por un equipo externo de profesionales para controlar sesgos (triangulación). El análisis de la información recopilada se realizó a partir del método de Codificación Abierta. El sistema de códigos utilizado en este estudio se presenta en el Anexo. Los resultados del análisis se presentan a continuación separados en tres áreas temáticas: (i) los principios que debiesen guiar el proceso de ETESA; (ii) la institucionalidad para Chile; y (iii) los elementos asociados a su implementación.

5 Una entrevista contó con 2 entrevistados simultáneos.

1. Sobre los principios para ETESA en Chile

En lo relativo a los principios, entendidos como los criterios en base a los cuales debiese regirse y concretarse cualquier proceso de ETESA, la gran mayoría de los entrevistados señalan que la participación y transparencia son ejes fundamentales. En lo que respecta a la **participación**, el 94% menciona la importancia de que se consideren e incluyan durante el proceso todas las visiones de aquellos grupos de la sociedad que se vean influenciados por el financiamiento de una cierta tecnología sanitaria. Sin embargo, las visiones respecto al grado de participación que deben tener los distintos actores participantes varían.

En lo relativo a los grupos que deben ser considerados, un 83% de los entrevistados recalca la necesidad de que participen personas del mundo de la academia, provenientes de universidades o centros de estudio, mientras un 67% señala que además deben ser partícipes tanto los desarrolladores de tecnologías como los pacientes. Un 50% incorpora también a la sociedad civil en su conjunto (fundaciones, corporaciones y sociedades de consumidores) y a los profesionales/técnicos de diversas disciplinas que sean expertos en las materias abordadas (médicos, economistas, bioeticistas, epidemiólogos y profesionales del área de las ciencias sociales).

En relación a la ciudadanía, los pacientes y desarrolladores de tecnologías señalan que es fundamental recoger sus opiniones, aunque en el caso de los dos últimos, dos tercios de los entrevistados consideran que estos grupos son generadores de información sesgada y que presentan grandes conflictos de interés, de manera que deben ser considerados a modo de insumo. Para la incorporación de estos proponen la utilización de métodos cualitativos de recolección de datos, tales como la formulación de grupos focales o estudios de opinión, así como el desarrollo de foros, audiencias y generación de Consejos Consultivos. Algunos participantes consideran la inclusión de otros actores provenientes del Estado, tales como el Ministerio de Salud, el Instituto de Salud Pública, el Ministerio de Hacienda, Fonasa, personas del mundo político (parlamentarios) y otros provenientes del mundo privado, tales como prestadores y aseguradoras.

En relación a la **transparencia**, el 94% de los participantes plantea que el proceso debe estar regido por un conjunto de reglas y criterios claros, disponibles para toda la ciudadanía, recalcando la necesidad de que estas se encuentren documentadas y se adecúen a los diversos interlocutores, para que puedan ser comprendidas por todos los interesados. Asimismo, señalan que toda la información relacionada al proceso y los resultados de la ETESA debe estar disponible para la opinión pública, particularmente lo relacionado tanto a las etapas del proceso, como a los criterios, protocolos y periodos asociados a la formulación de los estudios y/o del ingreso de nuevas tecnologías al país. De igual modo, consideran relevante que estén disponibles

las metodologías utilizadas como parte del proceso, así como las fuentes de información y evidencia disponible en cada caso. Algunos participantes recalcan la importancia de que se transparente el manejo de los fondos y los actores involucrados en las diversas etapas, contemplando la declaración de sus conflictos de interés. Según indican, todo esto permitiría otorgarle mayor credibilidad y legitimidad al proceso. Cabe considerar que algunos participantes mencionan que la difusión de estos contenidos debe estar amparada en una normativa que regule el proceso global de ETESA, la creación de una plataforma web y la utilización de los recursos tecnológicos existentes en la actualidad, incluyendo las redes sociales.

En cuanto a los principios, también se buscó indagar acerca de la pertinencia de incorporar la **equidad**⁶ como un eje central de los procesos de evaluación de tecnologías sanitarias, principalmente debido a que en los últimos años las reformas chilenas en salud lo han considerado dentro de sus programas e intervenciones. Al respecto, entre los participantes existen opiniones diversas: por un lado, el 61% de estos considera necesario incluir este principio como un mecanismo que incorpore una base de no discriminación arbitraria en todos los procesos de ETESA, contemplando indicadores acerca de acceso, cobertura financiera, sobrevida, disminución de carga-enfermedad, y otras consideraciones. Por su parte, el 39% restante de los entrevistados considera que la equidad no debe ser incorporada como un principio de la ETESA, principalmente porque esta dimensión tiene un componente más político que técnico. Desde esta perspectiva, señalan que la equidad es un insumo que debe ser considerado en instancias posteriores a la toma de decisión, debiendo ser considerada junto a otras variables. Sin embargo, independientemente de la postura de los participantes respecto a la manera de incorporar la equidad en la ETESA, algunos rescatan el hecho de que instalar un proceso de estas características contribuye a que el sistema de salud sea más equitativo.

Finalmente, además de los principios antes mencionados, algunos participantes consideran la incorporación de otros principios que deben estar en la base de una ETESA. Un 39% de los entrevistados señala que el proceso de ETESA debe estar **basado en evidencia**, debiendo incorporar distintos tipos de esta. Por otra parte, un pequeño grupo de entrevistados otorga relevancia a la incorporación de principios como la **rigurosidad técnica**, que conlleva la mejora continua de los procesos; la **independencia** respecto al funcionamiento del libre examen de los problemas potenciales de evaluación, y del análisis y estudios formulados por esta instancia; así como el perseguir la **eficiencia** en el uso de los recursos.

6 La equidad ha sido referida en las entrevistas como la ausencia de desigualdades que son consideradas injustas y evitables. Esta definición de equidad es coherente con el uso del término en el ámbito de la salud pública (Irwin et al., 2006).

2. Sobre la institucionalidad para la ETESA en Chile

Mientras un 78% de los participantes tiene conocimiento sobre la experiencia de agencias u organismos internacionales que abordan materias vinculadas a la ETESA, en otros países solo un 61% tiene conocimiento de la manera en que estas se desarrollan. En el ámbito de la institucionalidad chilena, un 83% de los entrevistados explicita la importancia de que se genere un **organismo autónomo de carácter público** para la evaluación de tecnologías sanitarias, en tanto se vincule con las entidades del estado, el mundo privado y el tercer sector. Al respecto, se recalca la necesidad de mantener la independencia en su gestión y funcionamiento, para lo cual algunos actores proponen la conformación de un **consejo directivo**, encargado de velar por el cumplimiento de su autonomía. Asimismo, algunos entrevistados proponen la incorporación de un **consejo de expertos** que reúna a actores provenientes del ámbito público y privado, que sean de diversas disciplinas. Al respecto, los participantes consideran positiva la presencia de interdisciplinariedad, ya sea en la conformación de este consejo o en los equipos de trabajo que se formen, independientemente de si los estudios son realizados por el propio organismo o son externalizados. Un 17% restante propone un modelo de institucionalidad que esté más imbricado en los procesos que existen actualmente, considerando la ETESA como parte del quehacer institucional de los organismos ya existentes, posicionando al Ministerio de Salud como coordinador de estos procesos como parte de su función rectora. En esta línea, uno de los participantes señala la necesidad de incorporar una red de deliberación comunal que permita el análisis de temáticas y levantamiento de necesidades.

En relación a las funciones de un organismo de esta naturaleza, solo un tercio de los participantes señala cuáles debiesen ser estas. Principalmente, los entrevistados centran el ámbito de acción de este organismo en la formulación de evaluaciones y estudios de tecnologías sanitarias, la generación de indicaciones de uso y configurarse como un centro de documentación y recopilación de evidencia. Por su parte, respecto a las materias y/o ámbitos a ser evaluados por este organismo, los participantes señalan que se deben incorporar todas las tecnologías sanitarias; sin embargo, algunos señalan la importancia de que exista priorización de las temáticas, considerando los acuerdos con la autoridad sanitaria, coyunturas acerca de problemáticas de salud, presencia de inequidades en salud, gasto de bolsillo e inversión pública, y prioridades definidas en el ámbito académico.

Con respecto a los productos e indicaciones generados por esta instancia, el 56% de los participantes considera que el tipo de mandato debiese ser una recomendación para los sectores público y privado, posicionando el proceso de ETESA como un insumo más a considerar por quienes toman las decisiones, ya sean actores políticos, gestores u otros. Por el contrario, un 39% de los participantes considera que el tipo de mandato emanado por una institución

como esta debe ser obligatorio para el sector público, con el fin de resguardar que las decisiones sean tomadas en base a evidencia y rigurosidad científica. Sin embargo, en el caso de este grupo de participantes no existe un acuerdo claro respecto al tipo de mandato emanado hacia el sector privado. Algunos consideran que debiese ser una recomendación y otros, vinculante.

En lo que concierne a la incorporación de mecanismos de control que permitan la revisión de las recomendaciones realizadas por este organismo y/o a la inclusión de nuevas evidencias en los procesos de evaluación, el 72% de los participantes considera positivo que exista la posibilidad de revisar las recomendaciones, aunque la mayor parte de estos considera que las revisiones deben centrarse en aspectos técnicos. La formalización de estos mecanismos de apelación debería estar dirigidas a quienes toman las decisiones y/o al ámbito jurídico, de manera que el proceso de ETESA no sea “contaminado” por aspectos que se encuentren fuera de su alcance. Ahora bien, se presume que al ser una recomendación y al incorporar mecanismos de participación y trazabilidad del proceso decisional, los involucrados se sentirían partícipes de la toma de decisiones, por lo que se evitaría la judicialización de los casos. De igual manera algunos participantes señalan la necesidad de que el organismo cuente con asistencia jurídica.

En lo relativo al financiamiento de este organismo, todos los participantes consideran que debe contar con fondos fiscales como línea base, de modo que se asegure la ejecución y desarrollo de las distintas actividades y el funcionamiento general del mismo. Ahora bien, el 39% de los participantes considera la posibilidad de incorporar fondos provenientes de privados, siempre que estos no tengan un conflicto de interés y se constituya como una vía de ingresos regulada, para que no exista ningún tipo de captura por parte de alguna institución y el organismo conserve su independencia. En efecto, dos participantes proponen la exploración de nuevos fondos de financiamiento privado provenientes de la industria del juego (juegos de azar).

Finalmente, respecto de los aspectos normativos, un 33% de los participantes señala como fundamental que la creación de un órgano de estas características deba ser materia de ley, de manera que sus procesos sean transparentes, estén asociados a reglamentos y normas de procedimientos, se aseguren los fondos para su operatividad y se le otorgue continuidad a los procesos llevados a cabo por esta instancia, independiente de las coyunturas a nivel político.

3. Sobre los elementos asociados a la puesta en marcha de ETESA en Chile

En relación a los potenciales impactos asociados a la creación e implementación en Chile de un organismo, con las características y principios que han sido descritos con anterioridad, los participantes reconocen la existencia de diversos desafíos y beneficios. En lo que respecta a los desafíos que habría que enfrentar, el 39% de los participantes señala que actualmente en el país no se

posee la formación y desarrollo de competencias necesarias en torno a estas temáticas, siendo la ETESA un tópico desconocido en muchos sectores. En este contexto, se considera relevante su incorporación como parte de la formación de los profesionales relacionados al área de la salud.

Otro de los grandes desafíos que señala el 33% de los participantes, es que se debe lograr la participación activa y acuerdo de los distintos actores, de manera que el proceso sea comprendido –desde todos los sectores– como una necesidad para el país, exista la voluntad política para que se le de prioridad y se otorguen los recursos necesarios para su implementación. En este contexto, algunos participantes indican que la incorporación de la ETESA implicaría una pérdida de poder en muchas áreas en las que hasta ahora existe gran flexibilidad y autonomía para quienes toman las decisiones respecto a la incorporación de nuevas tecnologías. Esto podría generar resistencias desde distintos sectores, incluyendo a los equipos técnicos, el gremio médico y el mundo político. Finalmente, algunos participantes recalcan la importancia que tiene la implementación de la ETESA, en tanto constituye un cambio cultural, puesto que modifica la manera en que se toman las decisiones en la actualidad, conduciéndolas desde el ámbito puramente político hacia la consideración de aspectos más bien técnicos.

En lo relativo a los beneficios de la formalización de un proceso de ETESA con las características antes descritas, el 61% de los participantes señala que su incorporación permitiría un uso eficiente de los recursos, liberando parte de estos para que sean utilizados en otras intervenciones. En segundo lugar, el 50% de los participantes señala que la incorporación de la ETESA permitiría la sistematización de los procesos de toma de decisión, incorporando el uso de evidencia científica como un requerimiento. El 39% de los participantes señala que con la implementación de un proceso como este se logrará evitar la entrada e instalación de tecnologías sin evidencia científica, en tanto el proceso funcionará como un filtro en el que consideren alcances, costos e impactos. Además, se destaca que un proceso como el explicado, que considere la percepción de los distintos actores involucrados, ayuda a la legitimidad de los procesos de toma de decisiones, conformándose como una instancia de enriquecimiento de la democracia. Finalmente, cabe considerar que solo un 28% de los entrevistados considera que la formalización y creación de un organismo dedicado a guiar la evaluación de tecnologías sanitarias en Chile debiese ser prioridad, mientras un 22% piensa que si bien es importante, no existen las condiciones en la actualidad para la creación de un organismo como este. El resto de los participantes no mencionó su postura al respecto.

Propuesta

1. Consideraciones ético-políticas previas

La decisión de crear o no un órgano que tenga por objeto evaluar las tecnologías sanitarias en Chile, así como la de determinar si se trata de una institución centralizada o no, es, en definitiva, una opción de políticas públicas. Como todos los actos humanos, las decisiones de políticas públicas son actos morales. Los actos de gobierno o de administración de la sociedad civil se dicen buenos cuando llevan de manera real al bien común, y malos cuando no lo hacen. La noción de bien común no es una noción abstracta; esto quiere decir que, desde el punto de vista sanitario, las decisiones correctas deben ser determinadas mediante un ejercicio directo de la razón práctica, que tome en cuenta las circunstancias concretas del estado de la salud y las necesidades susceptibles de ser subsanadas aquí y ahora.

La decisión sobre el significado, objetivo, valor y condiciones de la evaluación de tecnologías sanitarias no puede ser simplemente económica o numérica, en base a lo que cuesta en términos monetarios, y a los beneficios materiales que produce. La institución cuya creación favorecemos tendrá que medir, por ejemplo, asuntos como el siguiente: adquirir una tecnología que trate la enfermedad de un número alto de personas, o bien adquirir otra cuyo universo de pacientes sea más limitado, pero afecte una enfermedad más dañosa o más dolorosa. Desde el punto de vista puramente cuantitativo, la respuesta es evidente: deberá adquirirse la que sane a un mayor número de personas. Sin embargo, al hacer participar otros criterios, el asunto se hace más complejo. ¿Cómo se contribuye mejor al bien común, sanando a más simplemente, o sanando a pocos cuya enfermedad importa un grave trauma moral para ellos y su entorno? Este tipo de dilemas deberían formularse al interior de la nueva entidad y, por lo tanto, una sana sugerencia es que, dentro de los directivos o de los consejos consultivos se incorporen personas que tengan conocimientos de ética en general, o de bioética.

Es preciso tener en cuenta que la salud pública es parte del bien común, y que hay aspectos de ella que deben ser resueltos fuera del ámbito privado, que es el primer llamado a atender el cuidado de este bien humano, antes de la intervención estatal. La razón de esta participación supletoria o subsidiaria del Estado es, en su aspecto intrínseco, que existen ciertas directrices generales para la consecución de un cierto bien que los particulares no pueden advertir en toda su dimensión, por cuanto estos buscan exclusivamente su bien particular, y por lo tanto deben ser resueltas con autoridad y para todos los ciudadanos.

En este sentido, puede decirse que hay, por parte del Estado, obligaciones negativas y positivas (Gregg, 2011). Las primeras consisten en no hacer, y son mucho más sencillas de determinar, por cuanto se refieren a conductas específicas, determinadas o determinables. Las obligaciones positivas, sin embargo,

son obligaciones de hacer. Esto conlleva una serie de problemas, tanto teóricos como prácticos, y se plantean fundamentalmente en torno a los derechos llamados de “segunda generación”⁷. Estos derechos son aquellos cuya naturaleza es fundamentalmente económica y social, e inciden sobre la expresión de igualdad de los individuos. Si los derechos de primera generación defendían a los ciudadanos frente al poder del Estado, los de segunda generación se exigen para compensar las desigualdades naturales creadas por las ventajas y desventajas de clases, raza y religión que caracterizan las diferencias sociales de los individuos desde su propio nacimiento (Suay, 1985). Se exige de ese modo al Estado garantizar el acceso a la educación, al trabajo, a la salud, a la protección social, entre otros, creando las condiciones jurídicas que hagan posible un ejercicio real de las libertades en una sociedad donde no todos los hombres nacen iguales (Bidart Campos, 1993). Su origen histórico reside en el fracaso del proyecto moderno para mejorar las condiciones reales de vida de los hombres y la cuestión social en general. Se puede decir que estos derechos de segunda generación constituyen una reacción también contra la inutilidad de los anteriores: se trata, en cierta medida, de derechos reactivos y suponen una actitud positiva del Estado, a diferencia de los primeros, en los que se reclama más bien su omisión.

El problema de estos derechos es que los mismos representan más bien declaraciones cuyo contenido jurídico es difícilmente discernible. Ello en la medida en que resulta altamente complejo determinar a priori quiénes son sus actores (beneficiario y obligado) y cuál es el contenido esencial de la misma prestación. En este sentido, la determinación del contenido de este tipo de derechos es materia de políticas públicas y su definición corresponde al legislador. Es esa ambigüedad propia de los derechos sociales la que exige que sea la ley la que configure el alcance y contenido del derecho a la salud en cuanto obligación positiva del Estado (Gregg, 2011).

Por último, es necesario también tener en cuenta que el acceso a los bienes como la salud, que constituyen estos derechos sociales y culturales, debe tener presente el principio de igualdad, lo que apoya la idea del desarrollo de ETESA. Las patologías incluidas dentro del Programa AUGE permiten que, si una persona padece una de ellas, disponga de acceso a un conjunto de garantías comparativamente de un modo mucho más efectivo y sumario que en las enfermedades no incluidas en dicho programa. Así también, cuando surgen nuevos tratamientos, las enfermedades AUGE disponen de una evaluación mucho más veloz,

7 El Derecho Constitucional e Internacional han tendido en los últimos años al establecimiento de categorías o clasificaciones entre los derechos que no siempre son compartidas por todos los autores y que han dado lugar a sucesivos debates doctrinales. Sin embargo, la más extendida, la *koiné glossa*, para usar la expresión que Vattimo aplica a la hermenéutica, es la que distingue entre derechos de primera, de segunda y de tercera generación. Esta clasificación no se genera desde lo más fundamental a lo más periférico en el orden sistemático, como podría pensarse en un principio, sino que se refiere al aspecto temporalmente sucesivo en el surgimiento de los tres modelos de derechos.

lo que ofrece la posibilidad de tener acceso a estas nuevas tecnologías en un periodo más corto de tiempo. La existencia de ETESA tendría el valor ético-político de ofrecer a las enfermedades no AUGE un procedimiento de eficiencia que permitiera solventar esta desigualdad mencionada, obrando de este modo a favor de las alternativas que se brindan a los ciudadanos en pos del bien común.

2. Estructura y características del órgano

Por las razones antes descritas se propone que la naturaleza propia de las agencias es la que más se adapta a las exigencias propias de un proceso de ETESA. En efecto, la ETESA requiere de la adopción de decisiones cuya imparcialidad es requerida por estándares mínimos de buen gobierno, lo cual sitúa al modelo de agencia como el mejor contexto institucional para que dichas decisiones sean adoptadas. En efecto, la existencia de una agencia independiente permite garantizar los principios de (a) neutralidad política, (b) especialización técnica y (c) eficacia, todos ellos clave para la adopción de decisiones de política pública independientes y adecuadas. En otros términos, la adopción del modelo de agencia independiente en el caso de la ETESA evita la politización de la toma de decisiones en cuestión. Esta propuesta es coherente con las percepciones obtenidas de la amplia mayoría de los actores entrevistados. En este marco, la ETESA puede desarrollarse anclada en los principios de independencia, autonomía y transparencia que estuvieron fuertemente presentes en las visiones de actores sociales.

Se propone que la nueva agencia tome el nombre de Instituto de Excelencia para relevar su condición de institución de referencia nacional en lo técnico y científico. La estructura interna propuesta del instituto destinado a la realización de los procesos de ETESA es la siguiente: (a) un Consejo Directivo, (b) un Comité Consultivo, (c) un Director Ejecutivo y (d) otros departamentos. Dicha estructura replica el modelo existente en los órganos de la administración que responden técnicamente a la naturaleza que le es propia a las agencias, tales como la Agencia Nacional de Acreditación.

El Consejo Directivo será el órgano de dirección de la agencia. Estará presidido por una autoridad designada por el Presidente de la República, el que podría ser el mismo Ministro de Salud o un delegado de este. Adicionalmente, este Consejo estará integrado por otros miembros representantes de organismos públicos y privados. Se propone que dentro de los miembros esté el director de Fonasa, un representante del Ministerio de Hacienda y representantes de las academias de medicina, de ciencias de la salud y economía. Además, la conformación del consejo deberá dar cuenta de un equilibrio entre los participantes evitando la sobrerrepresentación del poder ejecutivo. En ese sentido, el modelo de integración también deberá seguir los parámetros del Consejo Consultivo del AUGE, integrado por nueve miembros, de los cuales solo tres son designados directamente por el Presidente de la República. Es esperable que dentro de los miembros se

designen individuos que gocen de un alto respeto social reconocido sobre la base de su testimonio de vida ligado a la academia y el quehacer sanitario.

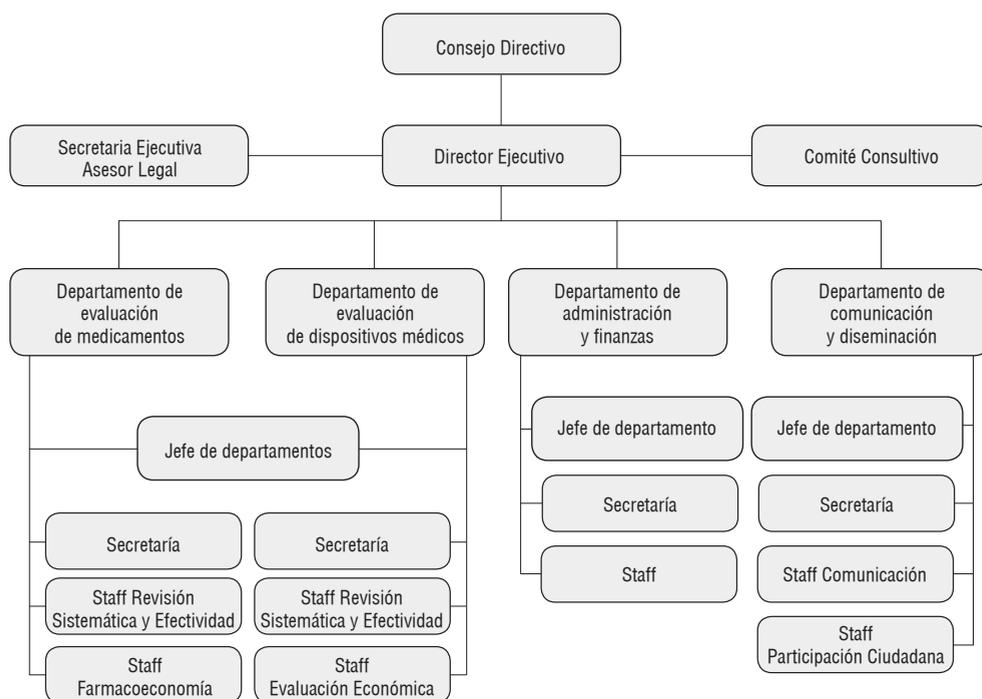
Dentro de sus funciones el Consejo deberá planificar y definir las actividades de la agencia, lo cual puede ser hecho a propuesta del director ejecutivo. Además, podrá nombrar a algunos miembros del Comité Consultivo y controlar la gestión del director ejecutivo. La función más importante de este Consejo es la toma de decisiones, las cuales tendrán carácter obligatorio para el sector público de la salud. Respecto del alcance de estas decisiones, parece razonable que no puedan ser impuestas directamente a los actores privados del sistema en la medida en que no exista un mecanismo de financiamiento asociado. Estas decisiones, a su vez, no serán susceptibles de apelación administrativa y solo podrá proceder respecto de las mismas el recurso de reposición formulado ante el propio Consejo. Respecto de la judicialización de las decisiones, los jueces ordinarios deberían aplicar a los casos un estándar de revisión centrado en el análisis del cumplimiento de los mecanismos formales que definirían los procesos de ETESA y no en el contenido sustantivo de la medida.

También existirá un Comité Consultivo cuyo principal objeto sería asesorar al Consejo Directivo en todas aquellas materias que requieran de una recomendación para la toma de decisiones. Dicho Comité estaría conformado por un grupo de miembros permanentes provenientes de disciplinas transversales a los distintos problemas de salud (bioeticistas, epidemiólogos, economistas, salubristas) y miembros no permanentes, cuya inclusión dentro de los procesos del Comité dependerá de la materia específica a tratar (expertos clínicos). Es dentro de este Comité que se harán presentes los intereses de grupos interesados, tales como asociaciones de consumidores, pacientes, operadores privados de salud y la propia industria productora de tecnologías. De esta forma se previene la captura del Consejo Directivo por grupos de interés. Este modelo es coherente con las percepciones de la mayoría de los entrevistados, quienes valoran el modelo consultivo existente en el país (AUGE) y consideran que la participación de los grupos de interés debe estar limitada a recoger sus visiones y argumentos, pero no a participar de la deliberación interna del Comité.

La gestión de la agencia estaría a cargo de un Director Ejecutivo, el cual será designado por el Consejo Directivo y servirá como ministro de fe de las decisiones adoptadas por el Consejo y, además, se encargará de: (a) administrar el personal de la Secretaría Ejecutiva y (b) coordinar el trabajo de los comités consultivos. A su vez, este director será apoyado por una secretaria ejecutiva – que prestará además servicios como secretaria del Comité Consultivo y Consejo Directivo– y por un asesor legal. Además, la agencia contará con cuatro departamentos, cada uno dependerá de una jefatura responsable de ejecutar las acciones encomendadas por el Director Ejecutivo. Estos son: el departamento de medicamentos, de dispositivos médicos, de administración y finanzas, y de comunicación y diseminación. Los dos primeros tendrán una jefatura común,

sin embargo, el personal será especializado para atender las evaluaciones de medicamentos y dispositivos según corresponda. Además, el personal podrá ejecutar un programa de acreditación de instituciones externas que podrán desarrollar estudios, los que serán posteriormente evaluados por estos mismos departamentos. El departamento de administración y finanzas tendrá a cargo el manejo presupuestario de la agencia así como la administración del capital físico y humano. Finalmente, el de comunicación y diseminación, será el responsable de mantener los sistemas de información pública general de la agencia, así como aquellas específicas con sus usuarios directos. En este contexto, este departamento trabajará el aseguramiento de la participación ciudadana en los procesos de ETESA. Esta estructura se ilustra en la Figura 1.

FIGURA 1. **Organigrama propuesto de la agencia de ETESA en Chile**



Fuente: elaboración propia.

3. Consideraciones para la puesta en marcha del instituto

El inicio de las operaciones de la agencia de ETESA en Chile depende de tres elementos fundamentales: (i) el marco normativo legal; (ii) la generación de una planificación estratégica y definición de procesos y (iii) la definición del financiamiento anual.

El marco normativo de la ETESA debe ser establecido por medio de una ley. Ello de acuerdo a lo señalado en el artículo 63 N° 4 de la Constitución, el que indica que son materias de ley aquellas “relativas al régimen jurídico (...) previsional y de seguridad social”. Dicha ley deberá establecer las potestades, la estructura y la planta administrativa de ETESA. Ahora bien, de acuerdo al artículo 65 N° 2 de la Constitución, el proyecto de ley que establezca ETESA sería materia de iniciativa exclusiva del Presidente de la República. De lo anterior se deduce que el impulso creador de ETESA radica exclusivamente en la máxima autoridad ejecutiva.

La implementación se deberá iniciar conforme al plazo que establezca dicha ley a través de la conformación de su Consejo Directivo y la designación de su Director Ejecutivo. Además, la ley deberá contemplar la asignación presupuestaria que garantice el quehacer de la nueva institución, incluyendo su capital físico y dotación de profesionales. Es esperable que la ley contemple que la puesta en marcha de esta nueva institución deba considerar un periodo de conformación que incluye el establecimiento de la planta física y humana, el fortalecimiento de las capacidades técnicas y el ajuste organizacional a los requerimientos de la autoridad sanitaria a través del Consejo Directivo.

El Consejo Directivo será llamado a conducir la primera planificación estratégica de la nueva institución a partir de la cual se definirán misión, visión y objetivos estratégicos. Adicionalmente, deberá elaborar un plan de desarrollo de las capacidades de la agencia tales como: (i) el entrenamiento de capital humano; el (ii) el ajuste de los procesos internos y de la organización; y (iii) el ajuste de los procesos de interacción con los actores externos a la institución. Este plan debiese ser implementado en un plazo no superior a 5 años.

Se espera que el Instituto de Excelencia colabore con el Ministerio de Salud en varios ámbitos de su quehacer. En sus inicios se espera que la definición de procesos que guiará las operaciones del instituto sea realizadas por el Minsal, en base a lo ya avanzado por la Comisión Nacional de Evaluación de Tecnologías Sanitarias. Además, se espera que esta cartera sea quien defina los temas prioritarios de evaluación. Esto, sin perjuicio de que el instituto pueda realizar un número mayor de evaluaciones que las requeridas por el ministerio. Para esto, deberá generar mecanismos que aseguren su viabilidad financiera, por ejemplo, a través del cobro de aranceles por evaluación de un *dossier* de evidencia presentado voluntariamente.

Se espera también que sea el Ministerio de Salud el que desarrolle la implementación y monitorización de las decisiones de cobertura que emanen del instituto, sin perjuicio que este pueda participar de una reevaluación futura. En términos de la generación de guías clínicas, el instituto deberá colaborar con el Ministerio en su generación en su primera etapa. Sin embargo, sería recomendable que en el largo plazo esta función sea traspasada al instituto. Por otro lado,

este debiera apoyar al Minsal en un futuro proceso de tarificación, en especial, para tecnologías ofertadas por mono u oligo proveedores.

Se propone que la nueva institución dedique sus recursos profesionales a la evaluación de la evidencia de seguridad, eficacia y efectividad, costo efectividad e impacto presupuestal y no al desarrollo de estudios de *novo*. Se sugiere que el manual de procesos debe incluir un llamado público a presentar evidencia a la industria productora de las tecnologías que serán evaluadas, la cual deberá ser generada cumpliendo estándares metodológicos definidos por la nueva institución. En los casos donde la industria no responda al llamado, donde la evidencia presentada sea considerada insuficiente o donde se requieran estudios con múltiples comparadores, la nueva institución podrá encargar estos estudios a centros académicos o privados de investigación, o entidades públicas con capacidades instaladas (por ejemplo, el Instituto de Salud Pública, universidades u otros centros de investigación acreditados por el Instituto de Excelencia).

Las operaciones de la agencia, de acuerdo a su planificación anual, deben estar aseguradas a través de una base de financiamiento público proveniente directamente del presupuesto de la nación. Este financiamiento debe cubrir los gastos operativos del instituto así como los incurridos en los estudios que la entidad pueda encargar a terceros. En concordancia con las visiones de varios entrevistados, se propone que el esquema de financiamiento pueda progresar hacia uno que permita que parte de este se obtenga a partir de fuentes no fiscales. Tal cual ha sido mencionado anteriormente, esto incluye el cobro de aranceles por la gestión administrativa de cualquier revisión de material externo que sea considerado dentro del proceso de ETESA.

Además de los elementos mencionados, parece razonable avanzar tempranamente en la generación de incentivos para el desarrollo de ETESA en el país. Un elemento urgente es la generación de capacidades instaladas para llevar a cabo estudios, especialmente, profesionales calificados. Para ello la nueva institución debe establecer un programa de desarrollo de ETESA en colaboración con centros académicos capaces de hacer estudios y de formar capital humano. La factibilidad de esta colaboración pasa por la definición de un presupuesto que será utilizado en estudios de ETESA encargados a estas instituciones.

Por otro lado, la nueva institución podría solicitar que los estudios de evaluación económica –que requieren de datos locales– sean llevados a cabo por centros de investigación locales acreditados por esta institución. Esto generaría una demanda por estudios que le permitiría a los centros académicos el desarrollo de unidades y programas de formación de posgrado.

Otro elemento es la integración activa y participativa a redes internacionales de ETESA, avanzando rápidamente hacia un posicionamiento de liderazgo regional por medio de una estrategia definida específicamente para este fin. Los argumentos para invertir tiempo y recursos en estas instancias son: el empodera-

miento del capital humano de la institución en su área de trabajo, estar expuestos a incentivos que obligan a los profesionales a mantenerse actualizados en los temas técnicos, el incentivo a hacer carrera en la institución y ser parte de grupos que protegen de potenciales conflictos de interés.

Un tercer elemento es la interacción de la nueva institución con entidades financiadoras de investigación en salud. El proceso de ETESA no es solo generador de información sino también identificador de vacíos de evidencia. En la medida en que el proceso sea capaz de evaluar la necesidad y pertinencia de conducir nueva investigación que facilite la asignación de recursos de investigación futura, la articulación del quehacer de la nueva institución y los financiadores de investigación debe ser muy estrecha.

Conclusiones

Los análisis conducidos en el presente estudio, así como la propuesta planteada, muestran varias áreas de convergencia con la propuesta de la Comisión Nacional de ETESA. Los principios sobre los cuales debe estar fundada la ETESA, recogidos de las entrevistas realizadas, tales como transparencia e independencia, parecen ser bastante universales en cuanto son totalmente coherentes con la propuesta ministerial, y las propuestas internacionales respecto de cómo estas instituciones debieran funcionar (Drummond et al., 2008). Respecto de la autonomía, esta es limitada a su quehacer técnico en la propuesta ministerial, mientras que en la mayoría de los entrevistados se presenta con un grado mayor de independencia, lo cual es recogido en esta propuesta que le otorga el máximo grado de autonomía posible en el contexto de una institución de carácter público. Esto se materializa en la propuesta de un organigrama general que difiere de la propuesta ministerial.

Respecto de la implementación del proceso de ETESA, la presente propuesta contrasta con la propuesta ministerial en cuanto propone directa y explícitamente que la puesta en marcha de la agencia sigue a la promulgación de la ley que la crea. El fortalecimiento de capacidades y otros procesos internos y externos de responsabilidad de la institución se plantean como actividades que la misma agencia debe planificar y ejecutar gradualmente. En contraste, la propuesta ministerial, si bien menciona los elementos que deben ser atendidos en el tránsito hacia su concreción, no explicita que esta es una función de la misma agencia, lo que abre la posibilidad de que este proceso gradual pueda ser función de alguna de las estructuras que hoy existen.

Tanto la propuesta ministerial como la mayoría de los entrevistados refieren que este órgano debe emitir recomendaciones. Sin embargo, en este punto la presente propuesta es consistente con los argumentos normativos que sugieren la creación de una instancia dentro de la agencia capaz de asumir el rol de decisor. Esto no quiere decir que no se haya considerado la instancia de recomendación,

en efecto, este rol está definido en la estructura del Comité Consultivo, el cual guarda coherencia con las percepciones de una instancia de deliberación en torno a evidencia y valores sociales. Sin embargo, creemos que la etapa de decisión debe estar protegida de eventuales fluctuaciones políticas, no debe recaer en una única persona y debe guardar consistencia con los principios de la ética del procedimiento que le otorguen legitimidad social (Daniels and Sabin, 2008).

Finalmente, es destacable la consistencia entre las visiones de los encuestados, la propuesta de la comisión nacional ETESA, la reciente propuesta de la comisión presidencial de reforma al sistema de financiamiento y la propuesta actual respecto que un proceso de ETESA debe hacerse cargo de todas las tecnologías. Esta visión se contraponen con la idea de priorización por problemas de salud dispuesta en la política del AUGE. Este punto plantea un elemento que requiere mayor discusión respecto de cómo se articulará esta nueva agencia de ETESA en el actual modelo AUGE. En principio, la agencia puede servir de apoyo a las definiciones requeridas por el AUGE. Sin embargo, dado el compromiso del país en avanzar hacia la cobertura universal, es razonable que la agencia deba absorber el trabajo del AUGE en el largo plazo, o una vez que haya alcanzado los estándares requeridos para este fin.

Referencias

- Banta, D.** 2009. What is technology assessment? *International Journal of Technology Assessment in Health Care*, 25 Suppl 1, 7-9.
- Bidart Campos, G.,** 1993. *Teoría general de los derechos humanos*. México D.F., México. Ediciones de la Universidad Autónoma de México.
- Bilbao, J.M.,** 1999. Las agencias independientes: un análisis desde la perspectiva jurídico-constitucional. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, 3, 163-181.
- Comisión Nacional de Evaluación de Tecnologías Sanitarias,** 2014. Propuesta de un modelo de implementación e institucionalización de la Evaluación de Tecnologías Sanitarias en Chile. Disponible en: <http://web.minsal.cl/sites/default/files/files/InformeFinalPropuestaETESACHile.pdf>. Santiago.
- Cosculluela, L.,** 2007. Las agencias estatales. *Revista Española de Control Externo*, VIII, 29-53.
- Culyer, A. y Lomas, J.** 2006. Deliberative processes and evidence-informed decision-making in health care - do they work and how might we know? *Evidence and Policy*, 2, 357-371.
- Daniels, N.,** 2000. Accountability for reasonableness. *BMJ*, 321, 1300-1.
- Daniels, N. y Sabin, J.E.,** 2008. Accountability for reasonableness: an update. *BMJ*, 337, a1850.

- Drummond, M., Schwartz, J.S., Jonsson, B., Luce, B., Neumann, P.J., Siebert, U. & Sullivan, S.**, 2008. Key principles for the improved conduct of health technology assessments for resource allocation decisions. *International Journal of Health Technology Assessment*, 24, 244-258.
- Espinoza, M. y Cabieses, B.**, 2014. Fondo solidario de medicamentos: ¿representa un buen uso de los recursos? *Revista Médica de Chile*, 142, 398-399.
- Espinoza, M., Sculpher, M., Manca, A. y Basu, A.**, 2014a. Heterogeneity in decision-making about health interventions. In: CULYER, A. (ed.) *Encyclopedia of Health Economics*. Elsevier.
- Espinoza, M. A., Cabieses, B. y Paraje, G.**, 2014b. Health research and health technology assessment in Chile. *Revista Médica de Chile*, 142 Suppl 1, 39-44.
- Goetghbeur, M. M., Wagner, M., Khoury, H., Rindress, D., Gregoire, J.P. y Deal, C.**, 2010. Combining multicriteria decision analysis, ethics and health technology assessment: applying the EVIDEM decision-making framework to growth hormone for Turner syndrome patients. *Cost effectiveness and resource allocation, C/E*, 8, 4.
- Gregg**, 2011. Health, health care and rights. *Notre Dame Journal of Law, Ethics & Public Policy*, 471.
- Halberstam, D.**, 2010. The promise of comparative administrative law: a constitutional perspective on independent agencies. In: ROSE-ACKERMAN, S. & LINDSETH, P. L. (eds.) *Comparative Administrative Law* Massachusetts, USA: Edward Elgar Publishing Limited.
- INAHTA**, 2012. *International Network of Agencies for Health Technology Assessment* [Online]. Disponible en: <http://www.inahta.net/>
- Irwin, A., Valentine, N., Brown, C., Loewenson, R., Solar, O., Brown, H., Koller, T. y Vega, J.**, 2006. The commission on social determinants of health: tackling the social roots of health inequities. *PLoS medicine*, 3, e106.
- Leyland, P. y Gordon, A.**, 2013. *Textbook on Administrative Law*. Oxford, UK, Oxford University Press.
- NICE**, 2005. *Social value judgments: Principles for the development of NICE guidelines*. 2nd ed.
- Martínez, M.**, 2002. *Autoridades Independientes*. Madrid, España, Ariel Derecho.
- Soto Kloss, E.**, 2012. *Derecho Administrativo. Temas fundamentales*. Santiago, Chile, Abeledo Perrot, Legal Publishing-Thomson Reuters.
- Suay Rincón, J.**, 1985. *El Principio de Igualdad en la Justicia Constitucional*. Madrid, España. Instituto de Administración Local.

ANEXO

Sistema de códigos, codificación abierta

Categorías (Temas)	Dimensiones	Conceptos
1. Caracterización del entrevistado/a	1.1 Organización y cargo	1.1.1 Docente
		1.1.2 Sociedad Civil (Paciente/Consumidor/Profesional)
		1.1.3 Gestor
		1.1.4 Ministerio
		1.1.5 Sociedad Científica
		1.1.6 Industria
		1.1.7 Prestador (Clínicas)
		1.1.8 Parlamentario
	1.2 Profesión	1.2.1 Ingeniero Comercial
		1.2.2 No señalada
		1.2.3 Médico
		1.2.4 Enfermera
		1.2.5 Ingeniero Civil
1.2.6 Arquitecto		
1.3 Otros cargos relevantes (anteriores o actuales)		
2. Conocimientos previos	2.1 Experiencias de trabajo/relación con tecnologías sanitarias	2.1.1 Docencia
		2.1.2 Consultoría
		2.1.3 Experiencia directa con los tratamientos (pacientes)
		2.1.4 Utilizadas para la producción de servicios (gestor)
		2.1.5 Práctica profesional clínica
		2.1.6 Acercamiento teórico
		2.1.7 AUGE
		2.1.8 Formación
		2.1.9 Responsabilidades de la organización en que trabaja
	2.2 Conocimiento acerca de organismos internacionales	2.2.1 Agencias u Organismos
		2.2.2 Medio (experiencia)
	2.3 Modelos de toma de decisiones	2.3.1 Conocimiento (si/no)
		2.3.2 Modelo/forma más apropiada
		2.3.3 Consideraciones

3. Principios	3.1 Transparencia	3.1.1 Definición
		3.1.2 Ámbitos
		3.1.3 Mecanismos
	3.2 Participación	3.2.1 Actores relevantes
		3.2.2 Mecanismos de inclusión
		3.2.3 Consideraciones
	3.3 Equidad	3.3.1 Pertinencia
		3.3.2 Indicadores
		3.3.3 Mecanismos
	3.4 Basado en evidencia	3.4.1 Mecanismos
		3.4.2 Definición
	3.5 Rigurosidad técnica	3.5.1 Definición
	3.6 Independencia	3.6.1 Definición
3.6.2 Ámbitos		
3.7 Perseguir la eficiencia	3.7.1 Definición	
4. Institucionalidad	4.1 Naturaleza del órgano	4.1.1 Conformación
		4.1.2 Grado de dependencia y autonomía (centralización)
	4.2 Función	4.2.1 Funciones
		4.2.2 Ámbitos de evaluación
	4.3 Efecto normativo	4.3.1 Tipo de mandato
		4.3.2 Mecanismos de apelación
		4.3.3 Consideraciones
	4.4 Recursos y financiamiento	4.4.1 Estatal
4.4.2 Privado		
5. Proceso de ETESA	5.1 Elementos de priorización	5.1.1 Estrategia de Salud
		5.1.2 Costo-efectividad
		5.1.3 Problemas de salud (tecnologías más conflictivas)
		5.1.4 Perspectiva académica
		5.1.5 Prioridades de gestión de autoridades de salud
		5.1.6 Gasto de bolsillo e inversión pública
		5.1.7 Inequidades
	5.2 Comunicación (¿A quiénes?)	5.2.1 Comunidad (a todos)

6. Efectos	6.1 Beneficios de su implementación	6.1.1 Instalar una cultura de evaluación
		6.1.2 Evitar la instalación de tecnologías sin evidencia científica
		6.1.3 Sistematizar los procesos para la toma de decisiones
		6.1.4 Legitimar el sistema de salud y la toma de decisiones
		6.1.5 Mejoraría el ingreso al sistema y acceso a tecnologías
		6.1.6 Uso eficiente de los recursos
		6.1.7 Permite ganar años de vida
		6.1.8 Racionalidad sanitaria (costo-efectividad)
		6.1.9 Enfocar la investigación a las necesidades del país
		6.1.10 Mejorar la atención sanitaria
		6.1.11 Disponibiliza la información
	6.2 Desafíos para su implementación	6.2.1 Manejo de los conflictos de interés
		6.2.2 Involucramiento y acuerdo de actores (compromiso)
		6.2.3 Necesidad de inmediatez en la toma de decisiones
		6.2.4 Voluntad política
		6.2.5 Resistencia de los actores
		6.2.6 Incorporación implica un cambio cultural
		6.2.7 Permeabilidad al pensamiento exterior
		6.2.8 Formación y desarrollo de competencias
		6.2.9 Grado de autonomía
		6.2.10 Existencia de otras prioridades
6.2.11 Aspecto Comunicacional		
6.3 Prioridad	6.3.1 Argumentos a favor	
	6.3.2 Argumentos en contra	

7. Temáticas emergentes	7.1 Problemáticas actuales del sistema (sin evaluación de tecnologías)	7.1.1 Instauración de tecnologías sin demostración
		7.1.2 Pobreza en los procesos de deliberación
		7.1.3 Participación mal entendida
		7.1.4 Falta de regulación en el ingreso de tecnologías
		7.1.5 Se perdió la consideración hacia el paciente
		7.1.6 Poca institucionalización de procesos de compra
		7.1.7 Decisiones parceladas
		7.1.8 La evaluación no es parte de la cultura
		7.1.9 Poca autonomía de las instituciones del mundo político partidista
		7.1.10 Falta de integración
		7.1.11 Visión de la salud como bien de consumo
	7.2 Aspectos positivos del sistema	7.2.1 Las tecnologías están sometidas a escrutinio
	7.3 Relevancia	7.3.1 Problema de todos

Institucionalidad de la evaluación e innovación en las políticas públicas: una propuesta multidimensional¹

INVESTIGADORES

FRANCISCO GALLEGO

Instituto de Economía UC y J-PAL LAC

PAULA BEDREGAL

Escuela de Medicina UC

CO-INVESTIGADORES

RYAN COOPER

J-PAL LAC

FERNANDO IRARRÁZAVAL

J-PAL LAC

CLAUDIA MACÍAS

J-PAL LAC

FIGRELLA SQUADRITTO

Universidad de Chicago

Resumen

A partir del diagnóstico de la institucionalidad actual sobre el uso y la producción de evidencia en el ciclo de decisión política en Chile, y la revisión de experiencias internacionales, planteamos ocho propuestas que buscan avanzar hacia establecer un sistema de evaluación de las políticas públicas en Chile, que incluya al poder ejecutivo, legislativo y a la sociedad civil. Parte del foco de nuestra propuesta busca cambiar el paradigma de la evaluación, para avanzar desde un mecanismo de control a una herramienta que nos entrega oportunidades de aprendizaje e innovación. Considerando la multiplicidad de usos y objetivos de la evaluación es que no proponemos una institución única, sino una solución que utilice más de un instrumento.

1 Agradecemos los comentarios y aportes entregados en los tres talleres organizados por el Centro de Políticas Públicas. En particular damos las gracias a Claudio Agostini, Felipe Kast y Enrique Paris por la discusión detallada de nuestras propuestas y a Álvaro Belollo, Felipe Bernstein, Paula Castro, Eduardo Contreras, Cristián Crespo, Paula Darville, Mireya Dávila, Boris de los Ríos, Andrés Hernández, Bettina Horst, Ignacio Irarrázaval, José Tomás Morel y Mario Waissbluth por los comentarios recibidos. También agradecemos a las personas que nos permitieron entrevistarlos o presentarles nuestra propuesta: Heidi Berner, Pedro Browne, Kalipso Chalkidou, Derek Cutler, Thania de la Garza, Diana Graizbord, Gonzalo Hernández, José Inostroza, Isabel Millán, Jorge Rodríguez y Richard Thaler. Por último, agradecemos a Eva Thiveos por su ayuda en el levantamiento de las experiencias internacionales. Mantenemos el monopolio de los errores y omisiones presentes en este documento.

Nuestras propuestas fueron construidas basándonos en un marco conceptual que incorpora una preocupación por dos dimensiones: (1) **Autonomía**, entendida como el grado de independencia de los poderes del Estado en la fijación de prioridades de evaluación e implementación de políticas; y (2) **Ajuste a los ciclos políticos**, definido como el grado en que la institución o iniciativa está relacionada o alimenta el ciclo político, legislativo o presupuestario. A partir de estas dimensiones definimos cuatro funciones que se esperaba que la institucionalidad cumpla: alimentar el ciclo presupuestario, alimentar el ciclo legislativo, aprendizaje de corto y mediano plazo, y aprendizaje de largo plazo. Basándonos en estas cuatro funciones y considerando la factibilidad, implementabilidad y costos, es que se proponen las ocho iniciativas definidas en este documento.

Antecedentes

1. Producción y uso de evidencia

Esta propuesta de política pública parte del interés en contribuir a potenciar la calidad de las políticas públicas a partir de la producción y uso de evidencia rigurosa sobre evaluaciones. A partir de esta motivación hemos decidido enfocar y acotar nuestra propuesta en los siguientes puntos:

- a. **Respecto de la producción de evidencia:** consideramos que los sistemas de evaluación existentes en distintos países no están produciendo suficientes evaluaciones prospectivas rigurosas para identificar las políticas públicas y programas efectivos, aprender, innovar y tomar decisiones más informadas. En particular, consideramos que existe una subproducción de evaluaciones de impacto que sean diseñadas desde el inicio del programa o política y que permitan identificar y mejorar una intervención antes de llevarla a escala.
- b. **Respecto del uso de evidencia:** Las evaluaciones existentes no siempre son tomadas en cuenta para definir el rumbo que seguirán las políticas públicas. En esta parte del problema, nos enfocaremos en los distintos tipos de evaluaciones, ya que la problemática del subuso de evidencia se expande a cualquier tipo de evaluación.

Cuando hablamos de evaluaciones prospectivas rigurosas nos referiremos a estudios que permitan medir confiablemente el efecto causal de la intervención. El método de mayor rigurosidad para hacer esto son las evaluaciones experimentales aleatorias², pero no es la única metodología que entrega

² Esta clasificación proviene de la discusión estadística pero también se reconoce en la práctica de políticas públicas en diferentes dimensiones. Por ejemplo, así lo clasifican el sistema Grading of Recommendations Assessment, Development and Evaluation (GRADE) en Medicina y Farrington et al (2012, p. 16-17), que define niveles de evidencia para políticas para reducir el crimen. El GRADE clasifica la evidencia en cuatro niveles de calidad: muy baja, baja, moderada y alta calidad. Para definirlo, primero asigna a la evidencia un nivel de acuerdo a metodología utilizada, donde las evaluaciones aleatorias parten en el nivel más alto, los estudios observacionales parten en el nivel de calidad "baja" y el resto de las metodologías se inicia en el nivel de calidad "muy baja", y después sube o baja el nivel de calidad según múltiples factores. En el caso de los niveles diseñados por Farrington y colaboradores también clasifican a la evaluación aleatoria en el nivel máximo de evidencia que podría tener un programa.

estándares altos de confiabilidad. Las evaluaciones cuasiexperimentales bien realizadas también pueden dar con resultados rigurosos y confiables, como también las evaluaciones prospectivas sobre la base de datos administrativos o encuestas tipo panel, recogidos de manera longitudinal; en el ámbito de salud, estudios observacionales analíticos del tipo de casos y controles también permiten obtener información que posibilita evaluar programas e intervenciones³.

Es importante destacar que aunque nuestra propuesta estará fundamentada y ejemplificada desde el punto de vista de la evaluación de programas, nuestras recomendaciones también consideran la evaluación general de leyes, políticas y marcos regulatorios. Aunque la relación de los ejemplos no es directa, sí creemos que las instituciones e iniciativas que proponemos tienen un nivel de abstracción que les permitiría usar y producir distintos tipos de evaluaciones y aplicarlas más allá de los programas.

¿Por qué es relevante contar con evidencia rigurosa para guiar el rumbo de las políticas públicas?

La evidencia permite el aprendizaje, la innovación, el rediseño de programas sociales, el escalamiento de programas efectivos, y apoyar la sostenibilidad en el tiempo de políticas y programas. Un ejemplo claro del beneficio de usar evidencia para el diseño y expansión de programas públicos es el caso del programa mexicano Progresá, conocido posteriormente como Oportunidades, y actualmente como Prospera. Este programa de transferencias monetarias condicionadas fue diseñado desde su comienzo, en 1997, incluyendo la medición de su impacto, para generar aprendizaje y validar su existencia. La medición y diseminación del impacto desde distintos campos del desarrollo (salud, educación, nutrición, participación laboral, etc.) permitieron posicionar al programa como efectivo para la reducción de la pobreza y lograr su continuación después de 16 años de funcionamiento (Levy, 2009). Además, la evidencia generada a partir de estas múltiples evaluaciones permitió que otros países probaran y escalaran programas de transferencias monetarias condicionadas⁴. La pregunta que surge a partir de este tipo de experiencias es: ¿por qué es tan difícil encontrar ejemplos como este?

Las evaluaciones de impacto rigurosas también pueden ayudar cuando se quieren diseñar pequeños cambios o innovaciones en un programa ya existente. Un ejemplo en que se desarrolla institucionalidad y política pública con este objetivo son las evaluaciones desarrolladas por el Behavioural Insights Team (BIT) en Inglaterra, que buscan encontrar innovaciones o mejoras a los

3 Un ejemplo al respecto está dado en la evaluación de la vacunación masiva realizada como respuesta a la pandemia de H1N1 en Canadá (BMJ 2011;342:c7297).

4 Algunos ejemplos de este tipo de programas son: Bolsa Familia en Brasil y el Programa de Asignación Familiar (PRAF) en Honduras. En Iruarrizaga, Gallego y Pocasangre (2013) se presenta una revisión sistemática de este tipo de programas tanto en términos de diseño como de resultados de evaluaciones de impacto.

procesos y programas del gobierno inglés. Un ejemplo del trabajo del BIT se puede encontrar en la evaluación realizada por Hallsworth et al. (2014) y el BIT para el Servicio de Impuestos Internos inglés (Her Majesty's Revenue and Customs). Lo que hicieron fue medir, mediante una evaluación experimental aleatoria, el impacto en la recaudación de impuestos del envío de diferentes mensajes a los contribuyentes morosos, buscando que pagaran su deuda. La efectividad de los mensajes enviados generó una recaudación adicional de \$10.404 millones de pesos chilenos⁵ a costo prácticamente cero (agregar 29 caracteres a una carta que ya se enviaba)⁶.

En una dimensión relacionada, también las evaluaciones rigurosas pueden identificar baterías de programas alternativos que pretenden enfrentar desafíos de políticas públicas sectoriales. Un muy buen ejemplo en esta línea es el *Fonds D'Expérimentation pour la Jeunesse* del gobierno francés, que se crea en el año 2009 con un presupuesto de 290 millones de dólares para cinco años. Es un laboratorio de políticas públicas que financia intervenciones innovadoras enfocadas en los jóvenes, implementadas a pequeña escala y evaluadas rigurosamente. El 30% del presupuesto se usa exclusivamente en evaluaciones de impacto, preferentemente aleatorias. Hasta 2013 se esperaban 300 reportes de evaluación de más de 500 proyectos que beneficiaron a 500.000 personas (Puttick et al., 2014).

Por otra parte, la evaluación permite detectar programas que no cumplen con los objetivos deseados. Del mismo modo, se reconoce que todo programa e intervención está sujeto a tener efectos adversos, el punto es establecer que dichos efectos son inferiores respecto de los beneficios atribuibles al programa o intervención en estudio. Esto es especialmente importante cuando existe duda de si una intervención o programa realmente generará los efectos deseados. Por lo tanto, es natural y evidente probar dicha intervención o programa.

Un ejemplo claro de este riesgo mayor por sobre los beneficios directos es el observado en el programa *Scared Straight*⁷ que fue implementado en Estados Unidos desde 1978 y que buscaba desincentivar las actividades criminales entre los jóvenes en riesgo de convertirse en delincuentes. Para esto organizaban visitas a prisiones y los exponían a la vida de los convictos, pudiendo interactuar de primera fuente con ellos (Haynes et al., 2012; p. 17-19). En un inicio, este programa declaraba ser efectivo pero un metanálisis poste-

5 El tipo de cambio usado en este documento es de \$578 pesos chilenos por cada dólar, que fue el tipo de cambio promedio para el mes de agosto del año 2014 (\$577,73) aproximado al entero más cercano (Servicio de Impuestos Internos, 2014).

6 Otro ejemplo en esta línea es la evaluación elaborada en Colombia (Barrera-Osorio et al., 2011), que identificó que cambiar la estructura de un programa de transferencias condicionadas en términos de los tiempos y montos de las transferencias, puede mejorar drásticamente el impacto del programa para un costo dado.

7 Ver: https://www.youtube.com/watch?v=gXRIR_Svgq4

rior, utilizando evaluaciones experimentales y cuasiexperimentales, encontró que el programa aumentaba la probabilidad de que los jóvenes reincidieran (Petrosino, Turpin-Petrosino y Buehler, 2004). La intervención resultó ser más perjudicial que no haber hecho nada.

Un ejemplo interesante donde la evaluación rigurosa es un estándar y que puede ser replicado en otros sectores, es en salud. En esta área, en particular en la certificación para el uso de fármacos, insumos médicos y equipamiento, es clave contar con información científica de calidad que certifique la efectividad y seguridad de dichos elementos. Esta información proviene de estudios clínicos aleatorizados y controlados en fase III, y se monitoriza su efecto poblacional mediante estudios prospectivos en fase IV y de seguimiento⁸. Esto sucede en todos los países de la OCDE, incluido Chile.

Para la incorporación de fármacos, insumos y equipamiento en guías de práctica clínica en programas públicos y uso comercial, la aprobación por la autoridad sanitaria pública se basa en contar con dicho respaldo científico. Del mismo modo, en Chile se considera, para la elaboración de guías de práctica clínica, paquetes de prestaciones y programas de promoción, prevención primaria, secundaria y terciaria, el nivel de conocimiento científico disponible en el mundo respecto de la efectividad y costo. Esto permite tomar decisiones públicas y la elaboración de programas e intervenciones piloto. Pese a estas iniciativas en el campo de la salud, cada vez se hace más evidente la necesidad de estudios prospectivos de base comunitaria que permitan identificar la efectividad de nuevas iniciativas en contextos específicos y realizar el seguimiento prospectivo para identificar efectos adversos no identificados en los estudios experimentales preliminares. Se ha sugerido que es fundamental este tipo de estudios para programas sociales, que suelen no medir aquellos efectos adversos producidos por la intervención en estudio (Cerdá et al., 2014).

Como estos ejemplos, existen muchos casos más donde la evaluación es utilizada como mecanismo para aprender y apoyar el proceso de innovación. Al utilizar la evaluación de esta manera podemos identificar cuáles innovaciones logran resultados, y así llevarlas a escala; y cuáles requieren ajustes y cuáles es mejor no escalar.

Así, nuestra propuesta busca dar un paso adelante e identificar esquemas institucionales que faciliten e incentiven la producción de evidencia en los casos en donde sea posible y necesario responder preguntas de política pública para aprender y diseñar mejores intervenciones.

8 La evaluación de un medicamento, técnica o tecnología médica generalmente tiene cuatro fases. Usualmente la fase I y fase II se usan para estudiar la seguridad y eficacia del tratamiento, la fase III para medir la efectividad del tratamiento, y la fase IV para monitorear el tratamiento o fármaco una vez que está disponible para el público general.

2. Producción y uso de evidencia en Chile

En Chile, la Dirección de Presupuesto (Dipres) está a cargo del monitoreo y evaluación de los programas (excepto de la evaluación ex ante de los programas sociales, la cual está a cargo del Ministerio de Desarrollo Social desde 2011). Desde el año 2000 hasta el año 2013, 94 programas habían sido sometidos a una evaluación de impacto y 21 programas se encontraban en proceso de evaluación. Sin pretender decir cuál debiera ser el número óptimo de evaluaciones de impacto, y sin restarle mérito al trabajo que realiza la Dipres, los 402 programas sociales que registra al 2013 el Banco Integrado de Programas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social representan una gran oportunidad para evaluar y aprender. Así, si pensamos en todos los programas que ejecuta el Estado y teniendo en cuenta que la evaluación se puede usar para evaluar distintos componentes de los programas, todavía queda mucho espacio para medir la efectividad de las políticas públicas y usar la evaluación rigurosa como mecanismo de innovación y aprendizaje⁹.

Ahora, si bien las evaluaciones tienen un gran potencial, no siempre se logra contar con productos de buena calidad. Parte de las dificultades al respecto tienen que ver con la disponibilidad de equipos de evaluadores entrenados debidamente en métodos de evaluación de políticas públicas, parte puede ser atribuible a los recursos disponibles (monetarios y en tiempo) para llevar a cabo las evaluaciones y, finalmente, el contar con sistemas de información públicos que sostengan fácilmente un proceso de evaluación (por ejemplo, contar con un marco muestral debidamente identificado y disponible).

Un ejemplo al respecto se muestra en la evaluación del programa Ingreso Ético Familiar, programa que le cuesta al Estado 80.000 millones de pesos chilenos anuales, y del cual aún no tenemos un estimador claro del impacto que ha tenido en la educación y salud de sus beneficiarios¹⁰.

A partir de esto nos preguntamos: ¿cuántos programas no tienen ningún efecto a pesar de invertir millones de dólares en ellos? ¿Cuántos programas e intervenciones de política pública tienen efectos adversos que superan a los beneficios esperados?

Hasta la fecha la información disponible es parcial e incompleta. No conocemos la totalidad de programas e intervenciones que han sido evaluados en las diversas reparticiones públicas, y no hay claridad sobre el tipo de diseños utilizados y el posterior uso de la información levantada.

9 Esta ilustración no busca afirmar que todos los programas y sus componentes necesiten una evaluación de impacto, más bien busca ilustrar que existe espacio para mejorar nuestras políticas públicas mediante el uso de la evaluación.

10 El caso de la evaluación del Ingreso Ético Familiar es interesante: su costo para la Dipres fue de 160 millones de pesos (Mideplan, 2011), la evaluación de impacto no fue experimental y, según información presentada por Coalition for Evidence (2013), existen evaluaciones de impacto experimentales de costos más bajos. Esto sugiere que se podrían optimizar los recursos de un modo importante.

Del mismo modo, podemos preguntarnos: ¿cuántos proyectos de ley presentarán la misma carencia de evidencia científico-técnica en sus formulaciones? ¿Cómo se incorpora el uso de este tipo de evidencia en la construcción de legislaciones dentro del sistema político chileno?

Para el análisis es necesario considerar el rol que tiene cada uno de los actores involucrados en la creación de leyes —el poder ejecutivo y el Congreso—, en la formulación de estas. Por un lado, el poder ejecutivo concentra la mayor red de asesores para la elaboración de proyectos de ley, además de otras herramientas institucionales que están a su disposición, lo que le otorga una capacidad de acción difícil de ser contrarrestada por parte de los parlamentarios (Soto y Valdés, 2009). Esto genera que el Congreso tenga un rol mayoritariamente reactivo frente a las propuestas del ejecutivo (Cox y Morgenstern, 2001). Valdés y Soto (2009) plantean la hipótesis de que esto podría estar repercutiendo directamente en la percepción pública del trabajo legislativo, siendo muchas veces criticado de obstruir la aprobación de leyes, haciendo énfasis en la baja aprobación del trabajo del Congreso con respecto a sus homólogos de la región¹¹.

Esta situación no ha sido ignorada y durante los últimos años se han hecho grandes esfuerzos por entregar herramientas al Congreso, como los fondos del BID destinados a la modernización de la Biblioteca del Congreso, en el marco del proyecto BCN-Innova y los fondos de las asignaciones para asesorías externas, creadas justamente considerando la carencia de infraestructura que aqueja a los parlamentarios. También dentro del proceso de modernización de la rama legislativa que estableció la Comisión Especial Mixta de Presupuesto como permanente, se contemplaba una unidad de asesoría presupuestaria para el Congreso. Aún si estas instancias son utilizadas regularmente, creemos que pudiesen ser mejor aprovechadas, particularmente las asesorías externas. La amplitud de objetivos para los que se pueden utilizar dichas asesorías¹² ha permitido que un porcentaje no menor termine siendo utilizado para funciones distritales o electorales¹³, a tal punto que actualmente se están revisando proyectos para limitar sus usos. Por otro lado, una vez que se aprobó la ley que establecía como permanente la Comisión de Presupuesto, la comisión bicameral a cargo de establecer las bases para formación de la unidad de asesoría presupuestaria no llegó a acuerdo, por razones que se desconocen. De este modo, por una parte el Senado cuenta con una Oficina de Presupuesto compuesta por tres personas

11 Informe 2008, Latinobarómetro.

12 Las asesorías externas pueden ser utilizadas para la elaboración de estudios o investigaciones sobre variadas materias como también para “asesorías de imagen, estudios de opinión y encuestas” (Reglamento Interno Consejo Resolutivo de Asignaciones, Título I).

13 CIPER investigó el uso de las platas para asesorías parlamentarias y denunciaron su mal uso. Disponible en: <http://ciperchile.cl/2014/04/07/asesorias-parlamentarias-sin-control-diputados-gastan-6-000-millones-en-dos-anos/>

que se encuentran al servicio de la Comisión de Presupuesto, y por otra parte la Cámara de Diputados cuenta con una persona dentro de la Oficina de Informaciones para colaborar con el análisis presupuestario. Esta disgregación de actividades y falta de institucionalidad está lejos de las experiencias internacionales exitosas, particularmente de las agencias estadounidenses, a las que se trata de emular (Hormazábal, 2005).

Son, en su conjunto, la falta de producción y uso de evidencia científico-técnica en la formulación de políticas y programas por parte del ejecutivo y del legislativo, las motivaciones iniciales de nuestra propuesta.

Marco conceptual

En base a Cooper y Valdés (2014) presentamos un marco conceptual que intenta identificar causas que pueden explicar la subproducción y subutilización de evidencia en la evaluación de las políticas públicas. Las razones que describimos a continuación están interrelacionadas.

- **Problemas de agencia.** En la evaluación de intervenciones de política pública hay que coordinar a múltiples agentes: políticos, implementadores del programa y evaluadores. Cada uno de ellos puede tener distintos intereses, información y muchas veces no esperan lo mismo como resultado de una evaluación, lo que puede generar problemas de coordinación que fácilmente pueden llevar a que una evaluación no se realice, o a que no se utilice una vez que fue realizada¹⁴.
- **Ilusión de irrelevancia.** Para muchos políticos, implementadores y académicos, la relevancia de las evaluaciones de impacto rigurosas no es evidente. Una de las razones por la cual es posible que se subvalore la importancia de la evaluación de impacto sería por la confianza que se le da a la intuición o sentido común a la hora de diseñar políticas públicas. Esto es especialmente importante cuando intervenciones que, teniendo un diseño teórico razonable, pueden tener problemas de implementación que hacen que sus impactos no sean los esperados¹⁵. Una variante de este fenómeno corresponde al desconocimiento de la importancia y del significado de la evaluación. Esta posible subvaloración (asociada a un desconocimiento o a una baja ponderación) de la evaluación de impacto, sumada a una posible sobreestimación de los costos de llevarla a cabo, puede llevar a pensar que el costo-beneficio o costo-efectividad de este tipo de evaluación es baja.

14 No solo es lo que se espera, sino la conceptualización que tienen los tomadores de decisión respecto de lo que es evidencia. Se puede encontrar un ejemplo chileno en Bedregal & Ferlie (2001).

15 Un ejemplo interesante de discutir aquí corresponde a las causas y consecuencias de la contaminación intradomiciliaria en países en desarrollo. Distintas organizaciones, incluidos gobiernos y ONG, empezaron a preocuparse de las personas que reciben contaminación intradomiciliaria por cocinar utilizando cocinillas primitivas. La solución lógica parecía repartir cocinillas modernas que no produzcan tanta contaminación. Los investigadores Dufflo, Greenstone y Hanna (2008) evaluaron los efectos de la distribución de estas cocinillas modernas, y se encontraron con que en el primer año la nueva cocinilla reducía la contaminación recibida en el hogar, pero que al tercer año ya se dejaba de percibir una relación. Finalmente concluyeron que lo que pasó fue que las cocinillas necesitaban mantenimiento y reparaciones, mientras que la tecnología antigua era fácil de operar, lo que hizo que volvieran a ese sistema (o que nunca lo dejaran de usar).

- **La evaluación de impacto rigurosa muchas veces no se ajusta a los ciclos políticos.** En Chile, gran parte de las decisiones a nivel ministerial están sujetas a los cuatro años que dura el periodo presidencial. Si contrastamos este periodo con los tiempos que toma una evaluación prospectiva, la cual usualmente se extiende por al menos un año, e incluso puede superar los cuatro años del periodo presidencial, se hace difícil hacer calzar la ejecución de un programa prometido por el gobierno con una evaluación de impacto rigurosa. A pesar de esto, es importante enfatizar que dentro del gobierno existen múltiples programas que son fáciles y rápidos de evaluar que son muy relevantes para la política pública, por lo que existirían espacios para utilizar la evaluación como una herramienta del poder ejecutivo.
- **Evaluación vista como mecanismo de control, más que de innovación y aprendizaje.** En los gobiernos, la evaluación ha estado estrechamente relacionada al control presupuestario. Esto porque la evaluación puede permitir asignar los recursos de manera eficiente a los programas que están cumpliendo con su objetivo. El problema es que, debido a esto, los implementadores de programas pueden percibir la evaluación como un mecanismo de control y no de aprendizaje e innovación, lo que finalmente podría generar cada vez mayor reticencia a la misma y que se pierda gran parte de su valor: el mejoramiento continuo de las políticas públicas.
- **Carácter de bien público de la información.** El aprendizaje que se genera a través de la evaluación de impacto de un programa va mucho más allá de la intervención en específico, pudiendo ser utilizado para diseñar programas similares dentro del país e incluso por gobiernos de otros países¹⁶. Fiszbein (2006) argumenta que como en las evaluaciones de impacto no hay rivalidad en su uso y se cumple el principio de no-exclusión, se puede decir que la evaluación actúa como un bien público tanto a nivel nacional como internacional. También afirma que, debido a ello, los países no tienen muchos incentivos para producir tantas evaluaciones como sería socialmente deseable, ya que solo uno de los actores es el que asume todos los costos, mientras que son muchos los que reciben los beneficios.

Así, nuestro marco conceptual sugiere que la baja producción y uso de evidencia tiene múltiples causas y consecuencias y, por tanto, una adecuada solución debería incorporar elementos que combinen diferentes niveles en la toma de decisiones, junto con todos los actores involucrados en la producción y uso de la evidencia. Además, este marco conceptual también sugiere que una adecuada solución de los problemas expuestos requiere la incorporación de factores institucionales que permitan cambiar los incentivos para los diferentes agentes.

¹⁶ Por ejemplo, gracias a la evaluación rigurosa del programa mexicano Progresas, se cree que las transferencias condicionadas empezaron a implementarse y evaluarse en varios países de Sudamérica (incluyendo Chile con el piloto del Ingreso Ético Familiar) y el mundo.

Experiencia internacional

En el contexto que hasta aquí venimos discutiendo, una parte esencial de nuestro estudio considera la revisión y análisis de múltiples experiencias internacionales. La revisión de lo que han hecho otros gobiernos nos permite recopilar antecedentes y entender las estructuras utilizadas por otros países para tratar de resolver los problemas que hemos diagnosticado. Para este estudio se utilizó una matriz de análisis que se presenta en el Anexo. Aunque la mayoría de los ejemplos que presentamos son de agencias que fueron creadas específicamente para promover la producción de evaluaciones y el uso de su evidencia, nuestra revisión incluyó el análisis de leyes, iniciativas y todo tipo de instituciones. Para hacer una investigación profunda, realizamos una revisión de la literatura e información pública disponible de cada experiencia y en aquellas que consideramos prioritarias, complementamos el análisis con entrevistas a distintos actores –nacionales e internacionales– que participaron en ellas.

Las iniciativas que explicitamos en este documento las hemos considerado prioritarias debido a que cada una de ellas representa tanto un caso o referente exitoso en alguna dimensión en cuanto a la evaluación de políticas públicas, como también presentan problemas en algunas áreas de su desempeño, que también permite sacar lecciones.

La siguiente tabla proporciona una revisión breve de los casos que investigamos:

TABLA 1. **Resumen de experiencias internacionales**

	Descripción	Uso y producción de evidencia
Coneval (México)	Creado el año 2006 para normar y coordinar la evaluación de las acciones que ejecute el Estado y establecer los lineamientos y criterios para la medición de la pobreza. A pesar de estar subordinado a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la autonomía técnica que le da la ley le permite tener autonomía de facto del poder ejecutivo.	Dentro sus funciones principales están el establecer criterios para definir rigurosidad de las evaluaciones sobre mediciones de pobreza y realizar seguimientos a programas sociales. Solo el 2% de las evaluaciones licitadas fueron de impacto durante el periodo 2007-2013, todas publicadas en su sitio web.
Sinergia (Colombia)	Fue creada como una herramienta el año 1994 con el propósito de mejorar la efectividad en la formulación y ejecución de las políticas, programas y proyectos públicos. Su objetivo es medir oportunamente los resultados de la gestión de los administradores públicos. El director de la institución es nombrado por el Presidente y se cambia en cada ciclo político. Sus evaluaciones usualmente se vinculan al ciclo presupuestario.	Es una de las agencias que registra más evaluaciones de impacto. Desde el año 2002 hasta 2012 se han licitado 171 evaluaciones, de las cuales el 46% fueron de impacto. La selección de las firmas evaluadoras o del consultor se hace a través de concursos de mérito, por convocatorias y licitaciones públicas, que utilizan esquemas rigurosos de selección avalados por el Banco Mundial.

<p>Behavioural Insights Unit (Nudge Unit) (UK)</p>	<p>Fue creada durante el año 2010 con la misión de aplicar teoría basada en economía del comportamiento a procesos y programas del gobierno inglés. En sus inicios se creó dentro del gabinete del Primer Ministro, por iniciativa de este. La principal labor del equipo es encontrar formas innovadoras de fomentar que los ciudadanos tomen mejores decisiones.</p>	<p>El Behavioral Insights Team realiza intervenciones basadas en economía del comportamiento, que luego evalúa de forma experimental para comprobar su efectividad. Analiza modificaciones a programas públicos que involucran la toma de decisiones de parte de los ciudadanos. En 2012 la agencia declaró haber ahorrado al gobierno al menos 300 millones de libras esterlinas (Behavioral Insights Team, 2014).</p>
<p>National Institute of Health Care Excellence (NICE)(UK)</p>	<p>Creada en 1999, con el objetivo de mejorar los resultados del uso del sistema público de salud del Reino Unido (National Health System, NHS). Para llevar a cabo esto, realiza evaluaciones de tecnologías, con las que analizan el impacto médico y la costo-efectividad de los programas de las tecnologías de salud¹⁷. También incluye procedimientos, dispositivos y agentes de diagnóstico; y produce guías clínicas que ayudan a los doctores a tomar mejores decisiones dependiendo del diagnóstico del paciente. Se considera una institución cuasiautónoma no gubernamental, dado que está relacionada al Ministerio de Salud, pero no es controlada directamente por el gobierno.</p>	<p>El NICE no es productor de evidencia, solo usa y analiza la evidencia existente para definir recomendaciones y lineamientos. Para tomar la decisión de qué droga o tratamiento debiera estar disponible en el NHS, NICE se basa en la evidencia que lo respalda, su costo-efectividad y en las contribuciones hechas por la sociedad civil¹⁸. Hasta el momento NICE ha realizado 1.011 guías de recomendación, de las cuales 313 son evaluaciones de tecnología de carácter vinculante para el NHS. Luego de hacerse estas recomendaciones NICE monitorea su cumplimiento a través de reportes internos y externos de cumplimiento.</p>
<p>Government Accountability Office (GAO), Congressional Research Service (CRS), Congressional Budget Office (CBO) (USA)</p>	<p>Son tres las agencias que generan y usan evidencia, sobre todo para alimentar el proceso legislativo de Estados Unidos. La primera en ser implementada fue la Congressional Research Service (CRS), creada en 1914 dentro de la Biblioteca del Congreso. La CRS busca proveer de información relevante a la discusión de nuevas leyes, una especie de <i>think tank</i> interno. En 1921 fue creada la Government Accountability Office (GAO), la Contraloría de Estados Unidos. Su objetivo es mejorar y garantizar la rendición de cuentas del gobierno federal, ya que toma su rol fiscalizador desde el punto de vista de la efectividad de los programas. La tercera agencia, la Congressional Budget Office (CBO), se creó el año 1974 dentro de la Ley de Presupuesto y Control al Bloqueo. Esta agencia busca proveer información sobre las decisiones presupuestarias, materias económicas e impacto fiscal de las políticas¹⁹.</p> <p>Los servicios de las tres agencias se ajustan a los ciclos de tomas de decisiones dada su estrecha relación con el Congreso, pero no obstante lo anterior todas son consideradas instituciones autónomas.</p>	<p>Ninguna de las agencias realiza evaluaciones per se. Sustentan sus informes en evaluaciones realizadas por agencias federales dentro de cada departamento de Estado²⁰.</p> <p>El CRS realiza informes sobre las principales cuestiones de política a pedido de los congresistas y da asistencia en todas las etapas del proceso legislativo. La GAO realiza auditorías e informes de las operaciones de los organismos del ejecutivo con el objeto de determinar si los fondos federales se gastan de forma eficiente y eficaz. Es la única de las agencias congresionales que realiza recomendaciones de política. El año 2013, 79% de las recomendaciones de la GAO fueron implementadas²¹. Finalmente, la CBO asiste al Congreso formulando un presupuesto base para este, ayudando a cumplir el plan presupuestario, analizando el efecto de los mandatos federales y evaluando materias relacionadas con la políticas económicas y presupuestarias.</p>

Fuente: elaboración propia.

17 Como lo son los productos farmacéuticos y biofarmacéuticos.

18 A través de organizaciones de pacientes, profesionales de la salud, expertos y otros interesados.

19 Ver *About CBO, Our Founding* (2011). Disponible en: <http://www.cbo.gov/about/our-founding>

20 A modo de ejemplo, el Departamento de Educación de Estados Unidos cuenta con una agencia evaluadora: el Institute of Education Sciences.

21 Dicha institución estima que la implementación de sus recomendaciones generó ahorros por 51.1 billones de dólares.

Conclusiones preliminares de las experiencias internacionales revisadas

Las experiencias previas son interesantes y aportan distintas características relevantes para considerar en el diseño de una propuesta de institucionalidad que se adapte al contexto chileno. Sin embargo, ninguna de estas experiencias consigue en su totalidad promover de forma institucionalizada la producción y buen uso de evidencia rigurosa. Algunas de las dimensiones más relevantes que rescatamos de estas experiencias son:

- El carácter multidimensional de las diferentes iniciativas, donde por ejemplo el grado de autonomía *de jure* y *de facto* varía ampliamente. También varía el tipo de información que producen y con qué poder del Estado se relacionan directamente.
- Varias de estas experiencias hacen latente la dependencia de la producción y uso de evidencia a la voluntad del poder político, lo que parece casi tan importante como los aspectos *de jure*.
- El grado con el cual se comunica a la sociedad no es homogéneo. El caso del Behavioral Insights Team en Inglaterra es particular por su alcance en prensa y la divulgación de algunos de los resultados relevantes de las evaluaciones. De acuerdo con un diagnóstico de Sinergia realizado por Mackay (2007), la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas (DEPP) de Colombia ha realizado esfuerzos importantes para transmitir los resultados de las evaluaciones a la sociedad civil. Castro (2009) destaca los reportes trimestrales y semestrales y el Sigob²² (Sistema de Seguimiento a las Metas de Gobierno) como grandes aportes para hacer llegar la información a académicos, centros de investigación, expertos, entre otros. Del mismo modo, la GAO ha exhibido un alto grado de compromiso con mantener comunicada a la sociedad y al Congreso de sus estudios, publicando mensualmente resúmenes de todas las publicaciones realizadas, construyendo rankings de lectoría y velando por mantener un fácil acceso a toda la información. Sin embargo, no hemos encontrado evidencia de casos exitosos en los que la sociedad civil se involucre lo suficiente para exigir evidencia rigurosa sobre el diseño de políticas públicas.
- El nivel de seguimiento a los resultados de las evaluaciones también varía considerablemente. Dentro de las experiencias presentadas, las que otorgan carácter vinculante sobre los resultados de algunas evaluaciones son NICE en Inglaterra y la GAO en EE.UU. Otros esfuerzos por dar seguimiento a los resultados de las evaluaciones, como en el caso de Coneval o de la Dipres, parecieran depender de la voluntad de los implementadores de políticas públicas.
- Así mismo, se puede observar que el involucramiento de cada una de las instituciones que promueve la evaluación es variado: Sinergia, Coneval y Dipres licitan el desarrollo de la mayoría de las evaluaciones, la NICE y la GAO solamente procesan los resultados de las evaluaciones, mientras que el Behavioral Insights Team realiza directamente las evaluaciones. Estas

22 Se puede acceder al SIGOB en <https://sinergia.dnp.gov.co/portaldnp/>

diferencias también se dan en el tipo de evaluaciones que promueve cada institución. Con excepción del Behavioral Insights Team y el NICE, el resto de las experiencias no se especializan en evaluaciones de impacto rigurosas y, en algunos casos, estas suelen tener poca importancia.

- Finalmente, es interesante mencionar la política de la agencia NICE de utilizar estándares para medir la calidad de la evidencia utilizada. Como sabemos, la calidad de la evidencia varía y su clasificación permitiría discernir entre evidencia o recomendaciones confiables de las que no lo son, mejorando el uso de la evidencia.

Propuestas de política

El problema que estamos abordando en este estudio es multidimensional, y difícilmente podrá ser solucionado con una única medida, iniciativa o institución que se haga cargo de todos los asuntos que hemos discutido. A partir de esta premisa, buscamos separar nuestro análisis en distintas áreas definidas en base a las necesidades de cada una y a la institucionalidad o leyes necesarias para resolverlas.

Para identificar estas áreas nos basamos en el diagrama usado por Bello et al (2012) para definir el diseño institucional de su propuesta (ver Figura 1). Ese trabajo menciona dos componentes principales para el diseño de una agencia de evaluación: 1) la interacción entre el ciclo de decisión política y las políticas del Ejecutivo, y 2) la autonomía del Ejecutivo. A partir de estos, definen cuatro cuadrantes e indican que el diseño de una nueva institucionalidad debe recaer en uno de ellos.

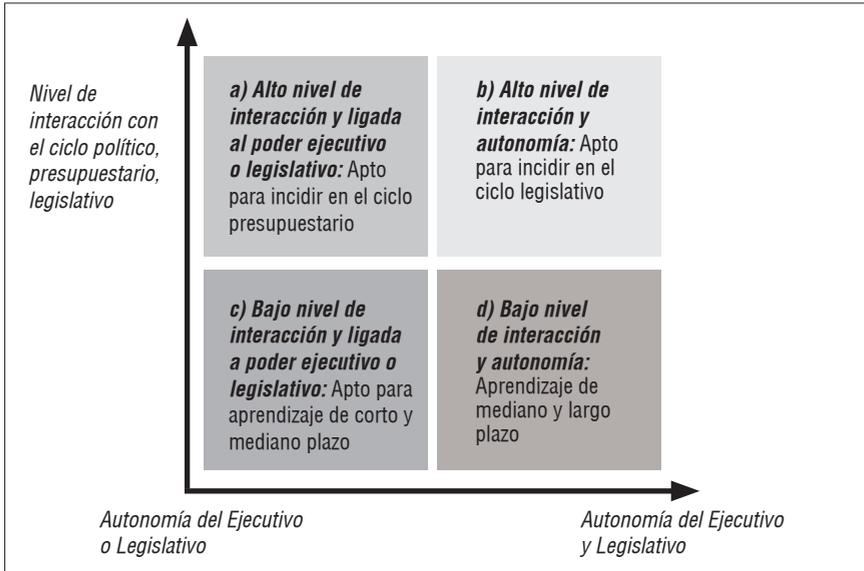
En esta investigación ampliamos estos criterios para usarlos más allá del diseño de una agencia. Partimos por integrar al poder legislativo, que también cumple un rol muy relevante en el uso y producción de evidencia. Además, en nuestras propuestas consideramos que la respuesta óptima de política probablemente no corresponde a elegir una sola institución que se ubique en solo un punto de este plano, si no que más bien la discusión conceptual y la evidencia comparada sugieren que una respuesta óptima implica la generación de iniciativas e instituciones que se ubican en los diferentes cuadrantes.

Las dimensiones estructurales las definimos como: la interacción con el ciclo político, entendiéndose como el grado en que la institución depende de los plazos que se dan en la gestión del Estado, como lo son los plazos presupuestarios, de gobierno y legislativos; y el grado de autonomía de las decisiones de la entidad o iniciativa con respecto al poder ejecutivo y legislativo de la entidad o iniciativa.

Cuando hablemos de baja autonomía, estaremos indicando que la propuesta está ligada al poder ejecutivo o legislativo y cuando hablemos de alta autonomía, nos referiremos a que la propuesta tiene autonomía de ambos poderes.

Las dos dimensiones se pueden graficar como se muestra en la Figura 1:

FIGURA 1. Descripción de los cuadrantes en que se puede ubicar una agencia o iniciativa



Fuente: elaboración propia.

Para el diseño de las propuestas utilizamos las dimensiones y cuadrantes como guías y no como únicos factores. Luego de definir el plano, las propuestas fueron diseñadas considerando su implementabilidad, factibilidad y costos, entre otros.

En nuestras propuestas le daremos particular importancia al rol de la sociedad civil en que se utilice la evidencia producida. Instituciones que usen y produzcan evidencia pueden influir hasta cierto punto en las decisiones que se toman²³, por lo que consideramos que la capacidad de influir en la política pública tiene que venir desde la sociedad civil. Es por ello que proponemos que las distintas instituciones propuestas tomen un rol proactivo en esta área, incentivando la participación de la población general.

Cabe mencionar que la autonomía metodológica se considera como un elemento deseable en todas las instituciones que se propongan, más allá de su nivel de autonomía política del poder ejecutivo y legislativo.

En general, las ventajas más importantes de tener una alta interacción con el ciclo político es que permite influir en las decisiones que se toman en los plazos

²³ Puede ser difícil, indeseable o incluso sub óptimo crear instituciones que tengan capacidad vinculante en las decisiones políticas. Son muchos los factores que se tienen que considerar y la evidencia debe ser uno más de ellos.

presupuestarios, de gobierno y legislativos según sea el caso. Una institución que no se adapte a estos podría tener dificultades para influir, sostenidamente en el tiempo, en instancias como la definición del presupuesto anual o el proceso de aprobación y discusión de una ley. Por otro lado, las desventajas más grandes de estar fuertemente vinculados al ciclo político es que fomenta una mirada cortoplacista de la evaluación de programas u otro tipo de iniciativas.

La autonomía también tiene ventajas y desventajas que deben ser consideradas. Un aspecto positivo es la capacidad de las iniciativas o instituciones más autónomas de producir investigación de mayor calidad técnica, lo que ayudaría a que sus estudios sean más confiables. También este tipo de instituciones son útiles cuando se requiere tomar decisiones que no sean basadas en criterios estrictamente políticos. Sin embargo, las instituciones con mayor autonomía pueden verse mermadas en su labor por no tener las mismas herramientas que tendrían estando dentro del poder ejecutivo o legislativo. Otras posibles desventajas serían la falta de rendición de cuentas que tienen y los altos costos que a veces son asociados a este tipo de instituciones por la mayor complejidad y burocracia que éstas pueden significar.

A partir de las consideraciones anteriores hemos identificado cuatro áreas que se pueden ver en la Figura 1 y que utilizaremos para enmarcar las propuestas de este estudio.

1. Alto nivel de interacción con el ciclo político y ligado al poder ejecutivo o legislativo

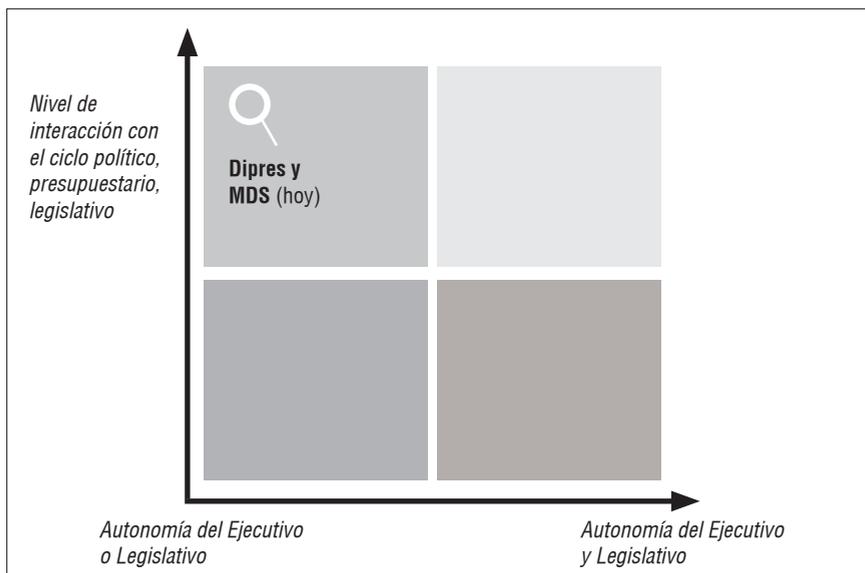
Esta estructura permitiría instituciones que sean parte del poder ejecutivo o legislativo y al mismo tiempo que sus plazos estén relacionados a un ciclo político, presupuestario o legislativo. Estos dos aspectos harían de este cuadrante un espacio propicio para influir en las decisiones presupuestarias del gobierno, ya que podrían permitir tener el control político necesario para priorizar cuáles intervenciones evaluar, y cumplir con los plazos que requiere el ciclo presupuestario.

Actualmente la Dipres y el Ministerio de Desarrollo Social desempeñan el rol que debe cumplir una institución en este cuadrante: ser una herramienta del gobierno para poder tomar decisiones con respecto a su presupuesto. Por ello nuestras propuestas en este apartado se enfocan en fortalecer la evidencia producida por Dipres y en fomentar el uso de evidencia rigurosa.

Propuesta 1. Crear un comité asesor que actúe como árbitro en las evaluaciones de Dipres

Actualmente, en las evaluaciones gestionadas por la Dipres existen tres actores relevantes: Dipres, el Ministerio que ejecuta el programa y la consultora que ganó la licitación para evaluarlo. Cuando existen diferencias sobre la metodología a utilizar o sobre otro tipo de decisiones técnicas, como las que

FIGURA 2. **Propuestas primer área de análisis**



Fuente: elaboración propia.

se observan en las respuestas institucionales de los ministerios al informe final de evaluación, no hay un árbitro que esté fuera de los intereses institucionales de cada institución.

Proponemos crear un consejo similar al que asesora actualmente al Ministerio de Desarrollo Social sobre los aspectos técnicos de la CASEN, pero de forma institucionalizada y que no dependa de la voluntad política del gobierno de turno²⁴. El comité estaría compuesto por seis consejeros con perfil académico que recibirían consultas en casos donde existan diferencias en decisiones técnicas en el diseño del estudio. Además, opinarán en las distintas etapas del estudio sobre si la metodología utilizada puede estimar confiablemente el impacto del programa. Sus actas serían públicas, y sus recomendaciones, no vinculantes.

Propuesta 2. Modificar el formulario de evaluación ex ante de Dipres y MDS

El fin de un programa es cumplir con ciertos objetivos, pero puede pasar que los que lo implementan se olviden de ello y se convencen de que su programa funciona, más allá de si realmente cumple el objetivo en cuestión. Con el fin de fomentar una mirada centrada en alcanzar los objetivos, proponemos agregar a los formularios de evaluación ex ante de Dipres (Formulario E, usado para los programas no sociales) y del Ministerio de Desarrollo Social (Formulario de Evaluación ex ante, usado para los programas sociales) una

²⁴ En el caso particular de la comisión que asesora los aspectos técnicos de la CASEN se mantuvo por la voluntad del gobierno actual, pero cualquier gobierno futuro podría disolverla.

sección donde se realice un análisis de otros posibles programas o políticas que podrían cumplir el mismo objetivo²⁵.

Además, para fomentar el uso de evidencia rigurosa proponemos que en la sección del Formulario E (Dipres) donde se pide que se “señale la metodología o evidencia, que le permitió definir la situación actual y proyectada con programa” también se indique el nivel de calidad de la evidencia usada. Para ello se pueden usar los niveles de calidad de evidencia definidos por Farrington et al. (2002, p. 16-17). Este sería un primer paso para promover la utilización de evidencia rigurosa y dar a entender que existen distintos tipos de evidencia. Para el caso del formulario del Ministerio de Desarrollo Social, proponemos que también se pida explícitamente la metodología o evidencia que permite argumentar el posible impacto del programa. Como en la propuesta para Dipres, se recomienda que la evidencia vaya acompañada de una medición de su calidad.

Propuesta 3. Realizar mayores esfuerzos para acercar los estudios de Dipres y MDS a la sociedad civil

Con el fin de acercar los resultados y conclusiones de las evaluaciones a la sociedad civil, proponemos que tanto la Dipres como el Ministerio de Desarrollo Social hagan esfuerzos significativos por acercarse al público general. En ambas instituciones existen espacios para mejorar cómo se muestra la información a los usuarios de su sitio web, y siempre se pueden hacer mayores esfuerzos de colaboración con los medios de comunicación.

En particular, en el caso de la Dipres, es claro que se puede mejorar cómo se muestran y se pueden identificar las evaluaciones. En su página web solo se despliega la opción de descargar las evaluaciones, sin ningún procesamiento previo o buscador que ayude a encontrar más fácilmente la información o no tener que leer los informes completos. Un ejemplo de cómo desplegar de mejor forma la información para el público general se encuentra en el Banco Integrado de Programas Social (www.programassociales.cl), donde el Ministerio de Desarrollo Social sube las evaluaciones ex ante de sus programas, permite buscarlas fácilmente y provee un resumen de cada evaluación. Como primer paso, en la Dipres se pueden hacer esfuerzos en la misma dirección.

2. Bajo nivel de interacción con el ciclo político y ligado al poder ejecutivo o legislativo

Esta dinámica podría permitir un esquema donde sea útil la influencia del poder ejecutivo y legislativo, pero en plazos menos acotados que el ciclo presupuestario. Una unidad o institución que se posicione en este cuadrante podría utilizarse como una herramienta de aprendizaje del gobierno.

²⁵ Actualmente el formulario de Evaluación ex ante del Ministerio de Desarrollo Social pide información sobre “Otros programas o iniciativas que han abordado el mismo problema”. Cabe aclarar que esta pregunta busca ver si el programa propuesto provoca duplicidad, mientras que la modificación que proponemos busca que se piensen posibles alternativas para el programa que se está proponiendo.

Propuesta 4. División de Aprendizaje

Actualmente es posible crear programas, pilotarlos, o impulsar cambios en sus componentes centrales sin necesidad de aprobación legislativa. Esta posibilidad permite probar nuevas intervenciones, o mejorar programas existentes.

Para estos casos, la evaluación puede ser una herramienta central para el aprendizaje. Una evaluación de impacto bien hecha permitiría, por ejemplo, saber si un piloto efectivamente está cumpliendo los objetivos que se esperan, y también podría dar respuestas sobre si se deben hacer cambios a programas ya existentes. En base a este aprendizaje, el pilotaje y su evaluación rigurosa nos ayudarían a escalar a nivel nacional programas que sabemos que funcionan, evitando gastar recursos en programas inefectivos. Lamentablemente, esta herramienta es subutilizada debido a la falta de capacidad técnica de quienes están a cargo de tomar estas decisiones y por la falta de recursos monetarios para evaluar rigurosamente los pilotos.

Nuestra propuesta pretende crear una nueva institucionalidad, inspirada en el espíritu de aprendizaje del Behavioural Insights Team, con autonomía metodológica y gran capacidad técnica que resuelva los requerimientos de los ministerios para la evaluación de programas pilotos o nuevos componentes de programas. Un factor esencial para su funcionamiento es que no se ligue la evaluación a una herramienta de control o castigo, por lo que proponemos que esta división esté en el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (Segres), separada del proceso presupuestario y de control del gasto.

Este organismo debiera estar a cargo tanto de las evaluaciones a modificaciones pequeñas de los programas, como de nuevas modalidades o cambios mayores, y de la evaluación de impacto prospectiva de programas nuevos.

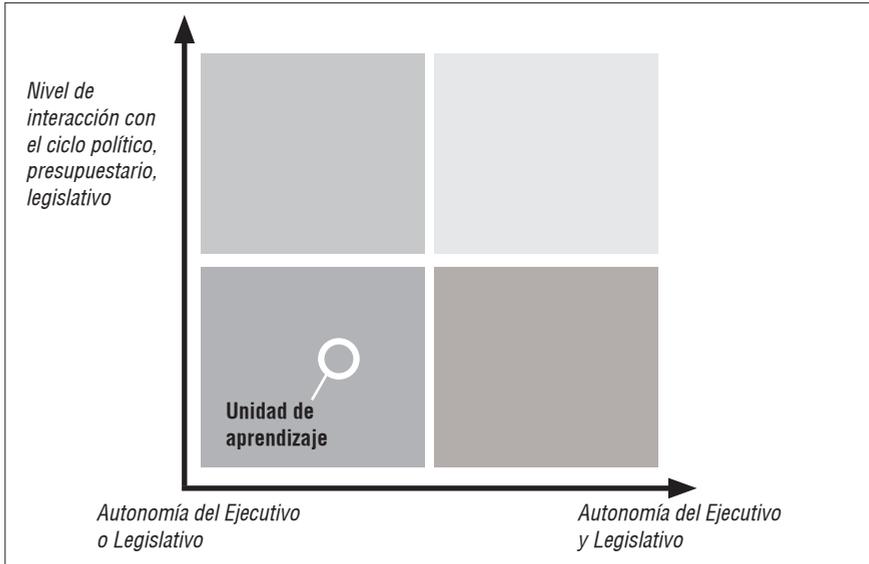
Además, proponemos que la División de Aprendizaje se haga cargo de la capacitación de los funcionarios públicos sobre el uso de la evaluación de impacto como método de aprendizaje y para medir la efectividad de un programa. Esto es particularmente relevante para impartir conocimiento técnico descentralizado e instaurar cultura de evaluación dentro de los ministerios.

Objetivo de la División: Generar y fomentar aprendizaje e innovación en el Estado realizando evaluaciones de impacto rigurosas y capacitando a los funcionarios públicos sobre la evaluación de programas.

Funciones:

1. **Ejecutar**, en base a los requerimientos de las reparticiones del Estado, **evaluaciones de impacto** rigurosas para evaluar pilotos de nuevos programas o modificaciones a programas existentes, pudiendo también proponerles evaluaciones. Para cada evaluación realizada existirá un reporte detallado de la evaluación y se publicarán los datos utilizados con el fin de poder replicar los resultados de los estudios, siempre privilegiando la privacidad de las personas involucradas.

FIGURA 3. **Propuestas segunda área de análisis**

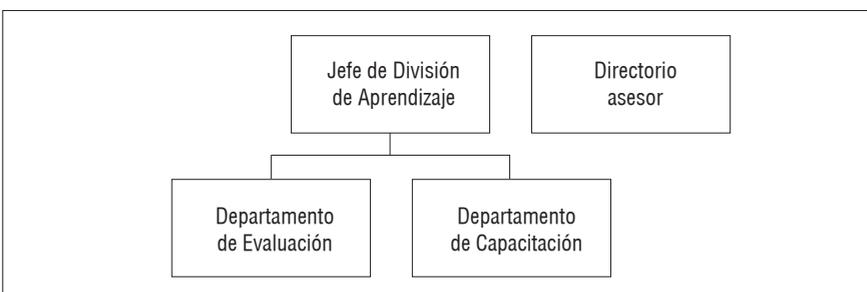


Fuente: elaboración propia.

2. Proponer a los ministerios mejoras a programas o nuevas **intervenciones** innovadoras de **corto o mediano** plazo a ser evaluadas prospectivamente dentro del espíritu del BIT de Reino Unido.
3. **Capacitar** a los Departamentos de Estudios de cada ministerio y reparticiones de gobierno sobre cómo evaluar impacto y sobre cómo utilizar la evaluación de impacto como método de aprendizaje.
4. **Publicar material sobre metodología de evaluación de impacto:** la División dispondrá de material de capacitación sobre metodología de evaluación de impacto accesible públicamente. Además, publicará anualmente una cuenta pública, al igual que la GAO y el BIT. Se recomienda que el primer informe se realice tres años después de la puesta en marcha de la división.

Estructura:

FIGURA 4. **Estructura División de Aprendizaje**



Fuente: elaboración propia.

Jefe de División de Aprendizaje: se propone una división dirigida por un jefe elegido por el Presidente de la República a partir de una terna entregada por el Consejo de Alta Dirección Pública. Se busca un profesional con un perfil técnico y con conocimientos sobre evaluación de impacto.

Directorio asesor: con el fin de conectar a esta división con lo que se está haciendo en la academia y para resguardar la rigurosidad metodológica, se propone un directorio asesor presidido por el Jefe de División. Se propone un directorio de cinco miembros elegidos por el Presidente de la República a través del sistema de Alta Dirección Pública.

Departamento de Evaluación: este departamento estará encargado de suplir la demanda de evaluaciones de los ministerios y de proponer evaluaciones a estos. Para ello se requieren recursos humanos con alta capacidad técnica. El jefe de este departamento será elegido a través del sistema de Alta Dirección Pública. Será él el responsable de la contratación de los investigadores del departamento, realizando concursos públicos a través del Servicio Civil.

Departamento de Capacitación: este departamento estará encargado de capacitar a los Departamentos de Estudio de los ministerios y de otras reparticiones del Estado en el uso de la evaluación de impacto rigurosa como herramienta de aprendizaje. Al igual que el jefe del departamento de evaluación, el jefe de este departamento será elegido a través del sistema de Alta Dirección Pública y será responsable de la contratación de sus investigadores realizando concursos públicos a través del Servicio Civil. Como mínimo deberá capacitar a las contrapartes de las evaluaciones de impacto realizadas por Dipres, a la misma unidad y, en general, a cualquier funcionario público que esté actuando como contraparte de una evaluación de impacto.

Propuesta 5. Fondo de aprendizaje para pilotear nuevos programas o modificaciones a existentes

Proponemos crear un fondo anual, asignado por la División de Aprendizaje en base a las prioridades del gobierno, que financie la evaluación prospectiva rigurosa de nuevos programas o modificaciones a programas existentes. Proponemos que se financie, en un principio, la evaluación de seis pilotos anuales.

3. Alto nivel de interacción con el ciclo político y con autonomía del poder ejecutivo o legislativo

El poder legislativo, por diversidad política y por los plazos de discusión y aprobación de leyes, necesita información que sea creíble por los distintos sectores políticos y que sea relevante según los tiempos legislativos. Una institucionalidad en este cuadrante podría permitir hacerse cargo de los dos requerimientos, ya que tendría la autonomía necesaria para que las decisiones tomadas por esta entidad tengan la confianza de los parlamentarios y permitiría además, ajustarse al ciclo legislativo.

Propuesta 6. Agencia legislativa que alimente la discusión parlamentaria

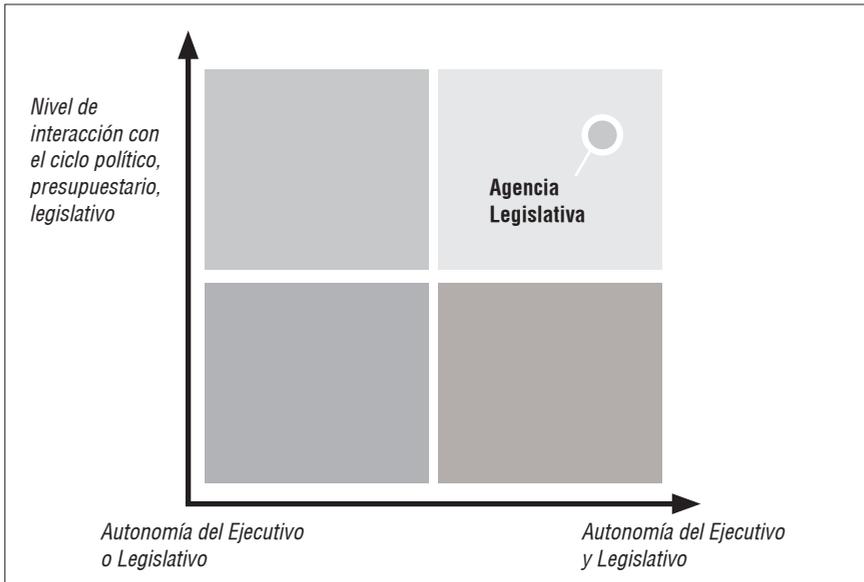
Actualmente, el trabajo de las Cámaras que componen el Congreso de Chile se divide en comisiones, donde la discusión y la elaboración de proyectos de ley es alimentada por los parlamentarios a través de investigaciones propias basadas en experiencias nacionales e internacionales, la participación de actores relevantes de la materia tratada, el trabajo de centros de estudios aliados con cada bancada e informes de la Biblioteca del Congreso Nacional, si estos fueran solicitados.

Aun cuando los esfuerzos no son pocos y la formulación de proyectos de ley exhiben cada vez más uso de evidencia, creemos que la discusión legislativa podría aprovechar mejor los espacios investigativos. Los beneficios de contar con más asesorías técnicas y con más evidencia no solo se traducen en legislaciones mejor diseñadas y fundamentadas, sino también influye en la capacidad de generar nuevas propuestas por parte del Congreso. Siguiendo este mismo principio, la Biblioteca del Congreso, desde el año 2006, inició un proceso de reestructuración y modernización, que incluía la entrega de servicios de asesorías técnicas parlamentarias. El año 2009 recibió el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para continuar su proceso de modernización dentro del marco del proyecto BCN-Innova. En este proceso se dieron más pasos hacia el perfeccionamiento de dichas asesorías, estableciendo tipos, criterios e indicadores de calidad, parcialidad y objetividad.

Bajo la premisa de alimentar la discusión legislativa y basándonos en la experiencia internacional es que proponemos una institucionalidad con un alto nivel de interacción con el ciclo político, que proporcione análisis sobre el impacto de las políticas de manera oportuna, de iniciativa propia, públicos y basados en evidencia. También estudiaría el impacto fiscal de las políticas propuestas, como lo hace la Congressional Budget Office, y sería capaz de realizar estudios requeridos por los parlamentarios, de manera de reforzar y profundizar la discusión parlamentaria. De cierta manera, las agencias del Congreso de Estados Unidos cumplen en conjunto roles investigativos y de análisis, y creemos que hay aspectos de estas que vale la pena rescatar. Proponemos una institucionalidad autónoma, tanto del Congreso, del Ejecutivo, y apartidista. Esto es especialmente importante para su validación en todo el espectro político y asegurar su uso en la discusión legislativa.

Además, es de vital importancia también para establecer un nexo con la ciudadanía a través de la prensa y el trabajo con grupos de interés sin ser “capturado”. Es necesario aclarar que no se busca reemplazar en ningún caso los criterios normativos que moldean y definen las decisiones parlamentarias. Los miembros del Congreso fueron elegidos por vías democráticas y la discusión normativa que ellos puedan sostener perfila criterios de decisión que finalmente son el reflejo de una democracia sana.

FIGURA 5. **Propuestas tercer área de análisis**



Fuente: elaboración propia.

Objetivo de la Agencia: Apoyar al Congreso en el cumplimiento de sus responsabilidades constitucionales, contribuyendo a informar el debate legislativo y a la sociedad civil de la evidencia existente de forma oportuna, objetiva y apartidista.

Funciones:

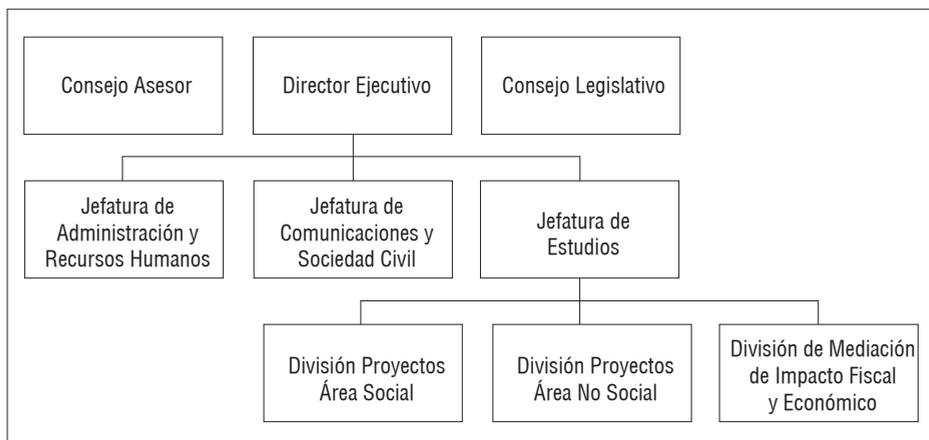
1. **Alimentar la discusión legislativa y a la sociedad civil** a través de investigaciones, análisis y recopilación de experiencias internacionales, publicaciones y estudios propios. Anticipándose a futuras discusiones legislativas, los objetivos de investigación serán fijados por el Comité Asesor dentro de una agenda semestral de investigación. Este tipo de publicaciones deberá ser el foco principal de la Agencia, la que pretende ser una entidad que busca entregar herramientas al Congreso para ser un espacio más propositivo en la generación de políticas públicas. El proceso de investigación y la presentación de conclusiones al Congreso se hará a través de las comisiones competentes. Dichos informes o estudios no pretenden realizar recomendaciones de política de ningún tipo, solo presentar la información contraponiendo beneficios y costos de lo que se esté estudiando.
2. **Realizar estudios a petición de las comisiones de trabajo de las Cámaras**, teniendo como prioridad aquellos trabajos requeridos por Comisiones Mixtas, dado el carácter resolutivo de dichas comisiones. Podrá colaborar con la labor de investigación de la Biblioteca del Congreso, si alguna comisión o miembro del Congreso lo requiriera. La capacidad de respuesta a dichos requerimientos está supeditada a la agenda anterior, la asignación

de tareas queda a criterio de los jefes de las divisiones de la Jefatura de Estudios (ver Figura 6).

3. **Realizar presupuesto base y predicciones de largo plazo para cada nuevo Congreso** y actualizarlo anualmente. Este busca predecir el contexto futuro de mantenerse constantes las leyes y regulaciones actuales. Este enfoque permite que este presupuesto base sea utilizado como punto de referencia para los miembros del Congreso.
4. **Realizar análisis de impacto fiscal y económico de políticas** en discusión, de manera de detectar fallas en el diseño, minimizar potenciales externalidades y anticipar **potenciales contextos futuros**.
5. **Realizar análisis de costo-beneficio del gasto fiscal** y análisis de costos de implementación de cada ley aprobada por el Congreso y también análisis de costos de propuestas legislativas y otras etapas del proceso legislativo a pedido de algún comité o del liderazgo del Congreso. Además de los análisis de costo-beneficio de los gastos fiscales (estimación de efectos, pros y contras) que sean requeridos por los parlamentarios.
6. **Incorporar a la sociedad civil** como actor en las discusiones legislativas, a través de sondeos de opinión pública, comunicación efectiva de investigaciones y proyectos de ley, trabajo activo con prensa y medios de comunicación.

Estructura:

FIGURA 6. Estructura Agencia Legislativa



Fuente: elaboración propia.

Director Ejecutivo: se propone una entidad dirigida por un Director Ejecutivo, elegido a través del sistema de Alta Dirección Pública y aprobado por el Senado por dos tercios de sus miembros en ejercicio²⁶. Este es responsable de la comunicación directa con la rama legislativa a través de un Consejo Legislativo y de responder ante el Consejo Asesor.

²⁶ Similar a lo dispuesto en Ley 20.285 para la designación del Consejo de Transparencia y a lo dispuesto en la Ley 20.600, referente a la designación de Ministros del Tribunal Ambiental.

Consejo Asesor: conformado por los presidentes de la Cámara y del Senado, además de expertos del mundo académico²⁷. Su directiva es elegida por mayoría simple entre todos sus miembros. Su misión es velar por la rigurosidad académica e imparcialidad del trabajo de la Agencia. Además, es responsable de establecer criterios y tendencias a considerarse dentro del análisis estratégico de largo plazo y establecer los tópicos de investigaciones prioritarios para nutrir al Congreso.

Consejo Legislativo: es el espacio de comunicación directo entre la Agencia y el Congreso, está compuesto por un líder de cada Comité de la Cámara y el Senado, el Jefe de Comunicaciones y Sociedad Civil y es presidido por el Director Ejecutivo. En este consejo se comunican las publicaciones realizadas al Congreso y se establecen metodologías de trabajo con las comisiones.

Jefatura de Comunicaciones y Opinión Pública: su función es comunicar a la sociedad civil todas las publicaciones de la Agencia e incorporar al debate público el uso de evidencia en el diseño de políticas públicas, trabajando directamente con distintos medios de comunicación. Busca incorporar a la sociedad civil en el debate legislativo a través de evaluaciones cualitativas de opinión para levantar necesidades de evaluación y ayudar de esta manera al Congreso a legislar en materias prioritarias.

Jefatura de Administración y Capital Humano: oficina de gestión administrativa, cuyo objetivo es colaborar con los directores de las áreas de proyectos a reclutar, retener y capacitar a los profesionales de la Agencia promoviendo el talento en un contexto multidisciplinario.

Divisiones de Proyectos Sociales y No Sociales: busca proveer información oportuna y objetiva respecto a políticas, regulaciones y/o programas sociales necesaria para el trabajo legislativo. Cada división se encuentra bajo la dirección de un Director de Estudios elegido a través del Sistema de Alta Dirección Pública y cuenta con un equipo multidisciplinario de profesionales elegidos a través de la gestión de la Jefatura de Administración y Recursos Humanos y el Director de Estudios.

División de Medición de Impacto Fiscal y Económico: Busca proveer información oportuna y objetiva respecto al impacto fiscal y económico de políticas, regulaciones y/o programas necesarios para el trabajo legislativo. La División de Medición se encuentra bajo la dirección de un Director de Estudios elegido a través del Sistema de Alta Dirección Pública y cuenta con un equipo multidisciplinario de profesionales elegidos a través de la gestión de la Jefatura de Administración y Recursos Humanos y el Director de Estudios.

²⁷ Para resguardar la calidad se podrían usar criterios utilizados, por ejemplo, para formar el Comité Asesor de Vacunas y Estrategias de Inmunización, del Ministerio de Salud, de acuerdo a lo establecido en el Decreto N° 16.

Este estudio no descarta la posibilidad de que sea la Biblioteca del Congreso Nacional quien se haga cargo de las responsabilidades propuestas. Sin embargo, es necesario considerar que de la experiencia internacional se desprende la necesidad de infraestructura y capacidad técnica para atender la multidimensionalidad de las materias cubiertas por el análisis parlamentario. Hoy el presupuesto de la Biblioteca del Congreso es de \$ 10.500 millones de pesos, y está por debajo del presupuesto con el que cuentan las agencias norteamericanas, comparación válida si se aspira a que la institucionalidad propuesta se haga cargo de algunos aspectos de dichas instituciones²⁸. A modo de ejemplo, la Agencia propuesta busca incorporar y potenciar las tareas de la unidad de asesoría presupuestaria. Hoy la Biblioteca sería incapaz de asumir este nuevo rol, teniendo en consideración que aunque la capacidad instalada y desarrollo técnico que se ha observado en la reestructuración de la Biblioteca da cuenta de los esfuerzos que se han tomado en dicha dirección, creemos que aún son insuficientes. La mencionada reestructuración de la Biblioteca del Congreso, consideró como marco de referencia el CRS, es por esto que consideramos como incompleta la capacidad instalada actual con respecto a la funcionalidad que pretendemos para la nueva institucionalidad.

Además, la Biblioteca hoy no cuenta con la autonomía suficiente, por un lado considerando la dependencia directa de su director de ambos presidentes de la Cámara y Senado, además de la inexistencia de un directorio o consejo asesor independiente que permita mantener la cohesión con el ciclo político, pero a la vez permita una gestión y fijación de prioridades autónoma. Si se busca implementar la institucionalidad propuesta a través de la Biblioteca del Congreso, se podría considerar la creación de un consejo asesor experto externo y ampliar el directorio, incluyendo quizás expresidentes del Senado o Cámara de Diputados, buscando velar por una gestión autónoma sin alejarse del ciclo parlamentario.

Una propuesta mixta puede concebirse como un proyecto factible, dado que no descarta los esfuerzos y capacidad instalada actual de la Biblioteca, pero reconoce los nuevos desafíos que pueden escapar de las actuales atribuciones de dicha entidad y pueden ser cubiertos de manera costo eficiente por una institucionalidad nueva.

4. Bajo nivel de interacción con el ciclo político y con alta autonomía del poder ejecutivo o legislativo

Las instituciones o iniciativas que se alojan en este cuadrante tienen la capacidad de definir agendas alejadas de los ciclos políticos y de decidir autónoma-

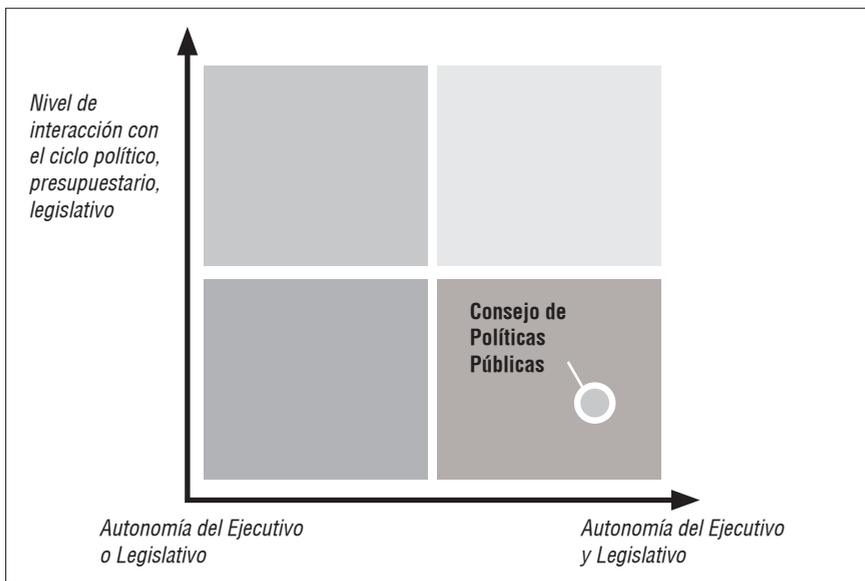
²⁸ Solo considerando el presupuesto de la CBO y CRS el sistema legislativo suma \$89.746 millones de pesos aproximadamente, alrededor de \$168 millones por parlamentario anuales. No consideramos en este sentido a la GAO, puesto que lo que esperamos que replique la institucionalidad propuesta es la creación de evaluaciones a partir de información ya existente. En ese sentido, es clave la interacción de la institucionalidad legislativa con las institucionalidades propuestas.

mente. Esta estructura permite instituciones del Estado que piensen y evalúen en el largo plazo e iniciativas que impulsen acciones desde la sociedad civil.

Propuesta 7. Consejo de Políticas Públicas

Actualmente pareciera difícil encontrar instituciones en el Estado con capacidad de análisis de largo plazo. Esta propuesta pretende crear una agencia que se encargue de planificar y evaluar en el largo plazo políticas públicas. Para no ser directamente influenciado por el poder ejecutivo o legislativo y no someterse a los tiempos de estos, solo en este cuadrante podría funcionar.

FIGURA 7. Propuestas cuarta área de análisis



Fuente: elaboración propia.

Objetivo de la unidad: Apoyar al Estado a identificar y prepararse para los principales desafíos de largo plazo y evaluar el desempeño de las políticas que se han hecho cargo de los desafíos pasados o actuales.

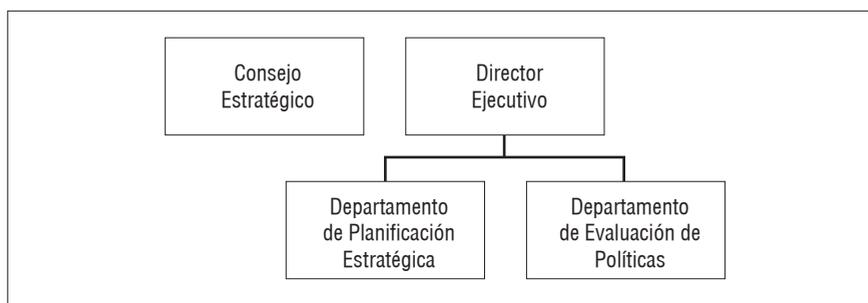
Funciones:

1. Elaborar **análisis estratégicos** de las temáticas más importantes para Chile en el mediano y largo plazo (5, 10 y 20 años), **considerando las tendencias mundiales** que pudiesen afectar al país y el efecto futuro de políticas en curso. Dicho informe se construirá cada cinco años y será actualizado anualmente. No busca hacer recomendaciones de política, pero sí entregar un diagnóstico teniendo en cuenta diferentes potenciales escenarios de política y que consideren legislaciones actuales y escenarios que están siendo discutidos en el Congreso.

2. **Potenciar la investigación de políticas públicas** realizando anualmente **llamados a concurso de investigación**, fomentando el desarrollo de investigaciones sobre los desafíos claves identificados, cuyas temáticas serán definidas por los jefes de evaluación y planificación en conjunto con el Director Ejecutivo y posteriormente aprobados por el Consejo Asesor. El objetivo de las investigaciones será profundizar en los desafíos de largo plazo para Chile.
3. El Consejo se hará cargo de la evaluación del impacto de políticas que por su duración estén fuera de los ciclos político, presupuestario o legislativo, permitiendo evaluar políticas estratégicas para el Estado que no serían evaluadas por otras instituciones.

Estructura

FIGURA 8. Estructura Consejo de Políticas Públicas



Fuente: elaboración propia.

Consejo Estratégico: el perfil académico y la experiencia en el campo de las políticas públicas son claves para la conformación de este Consejo, los miembros deberán cumplir con altos estándares y requisitos²⁹, pues son ellos lo que fijarán los objetivos de investigación, recomendarán pautas metodológicas y velarán en conjunto con el Director Ejecutivo por la rigurosidad y fiabilidad de los resultados. Proponemos cinco consejeros elegidos a través del Sistema de Alta Dirección Pública y designados por el Presidente, previo acuerdo de dos tercios del Senado. La duración y rotación de estos será de manera similar a los consejeros del Banco Central chileno: durarán en sus funciones por periodos de 10 años y los primeros consejeros durarán 2, 4, 6, 8 y 10 respectivamente, de manera de que exista cambio de consejero cada dos años.

Director Ejecutivo: el Consejo Asesor seleccionará al Director Ejecutivo a partir de una terna de candidatos seleccionados a través del Sistema de Alta Dirección Pública. El Director Ejecutivo será elegido por un plazo de tres años, con posibilidad de reelección para dos periodos consecutivos. Es el responsable directo de la contratación del personal de ambos departamentos y es quien debe velar por el cumplimiento de los objetivos de investigación de forma rigurosa y fiable.

²⁹ Estudios de postgrado, haber participado en publicaciones e investigaciones, tener conducta intachable como investigador (cumplir con fondos a los que se haya inscrito).

Departamento de Planificación Estratégica: equipo de investigadores, liderados por un jefe de departamento, encargados de confeccionar los planes de 5, 10 y 20 años considerando las políticas actuales y posibles escenarios futuros.

Departamento de Evaluación de Políticas: equipo de investigadores liderados por un jefe de departamento, encargado de realizar evaluaciones de impacto de programas gubernamentales que escapen de los ciclos políticos y legislativos. Dependiendo de la envergadura de los proyectos, puede o no subcontratar servicios.

Propuesta 8. Consolidación de bases de datos para fomentar evaluaciones realizadas por la sociedad civil

Actualmente para un académico, o para cualquier miembro de la sociedad civil, es difícil acceder a los datos administrativos del Estado. Muchas veces para conseguirlos se recurre a una relación de confianza entre el investigador y el funcionario público. Situación que se vuelve más difícil si es que buscamos juntar (o cruzar) dos bases de datos de distintos ministerios o servicios del Estado.

Por esta razón, proponemos que el futuro INE autónomo, proyecto que a la fecha de elaboración de este informe se encuentra siendo discutido en el Congreso³⁰, se encargue de la consolidación y administración de las bases de datos y de responder los requerimientos realizados por la sociedad civil de forma transparente y centralizada. Esto de forma paralela y complementaria a la labor de consolidación de datos que realiza el MDS de acuerdo a lo estipulado en la Ley 20.530, artículo 3°, referente a la información y datos en relación a los objetivos de dicho ministerio y a la realidad social del país. El trabajo sincronizado y transparente entre ambas instituciones permitiría acceder a más y mejor información de manera eficiente. El MDS debe conceder acceso irrestricto al futuro INE autónomo. Por otro lado, el INE proveerá acceso a información de manera oportuna e imparcial. Aun si la recopilación de datos se realizara de forma paralela con el MDS, será el INE el encargado final de la consolidación total.

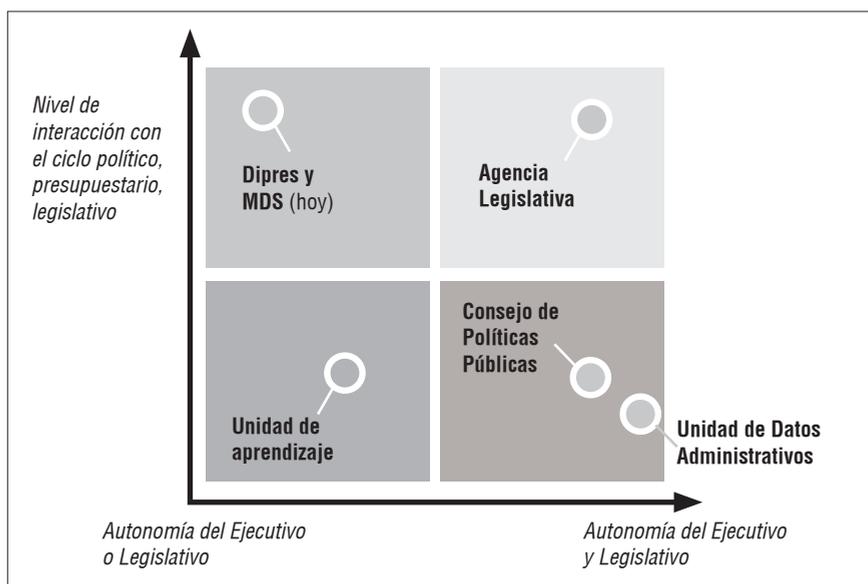
Esta propuesta permitiría a académicos nacionales e internacionales evaluar las políticas públicas chilenas, además de fortalecer el trabajo de las propuestas incluidas en este artículo.

³⁰ Proyecto de ley que establece la Ley Orgánica de la Institucionalidad Estadística Nacional (Boletín N° 8767-06), ingresado en enero de 2013 y que actualmente se encuentra en primer trámite constitucional en el Senado, con urgencia suma.

Conclusiones

Nuestras ocho propuestas buscan replantear el sistema de evaluación chileno, mejorando lo existente y, especialmente, abriendo nuevos espacios para el uso y producción de evidencia rigurosa. Es importante considerar que, a pesar de que las propuestas se pueden implementar de forma separada y de forma independiente entre sí, han sido realizadas pensando en un sistema completo, donde los productos y resultados de cada propuesta alimentarán el trabajo del resto de ellas. En la Figura 9 se muestra cómo se vería el sistema de evaluación con respecto a los ejes de interacción con el ciclo político, presupuestario o legislativo, y la autonomía del poder ejecutivo o legislativo.

FIGURA 9. **Propuesta de Sistema de Evaluación Chileno**



Fuente: elaboración propia.

Un aspecto que no hemos incluido explícitamente en la propuesta, pero que es importante analizar, es el rol que cumple la Contraloría General de la República en la evaluación de impacto y la medición de la efectividad de los programas. La misión de la Contraloría es “garantizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico, la protección y debido uso del patrimonio público (...)” (Contraloría General de la República, 2014), lo que podría incluir la responsabilidad de medir de la efectividad de los programas para investigar si está habiendo “debido uso” de los recursos públicos, ya que implementar programas que no están cumpliendo sus objetivos, o no lo hacen de forma

costo efectiva, es otra forma de malgastar los recursos del Estado³¹. En este documento no hemos mencionado a la Contraloría por la dificultad que tendría cambiar la estructura de esta organización en el corto y mediano plazo, pero creemos que se debe considerar en una mirada de largo plazo del sistema de evaluación chileno. También invitamos a que las futuras propuestas se hagan pensando en un esquema general para el sistema de evaluación chileno, más allá de solamente hacerse cargo de partes aisladas de este. Como ya hemos mencionado, difícilmente un solo instrumento, podrá cumplir con todos los aspectos que necesita un sistema de evaluación, por limitaciones de distinto tipo.

Referencias

- Arenas, A., Berner, H.**, 2010. Presupuesto por Resultado y la Consolidación del Sistema de Evaluación y Control del Gobierno Central. Ministerio de Hacienda, Santiago Chile.
- Barrera-Osorio, F., Bertrand, M., Linden, L.L. and Pérez-Calle, F.**, 2011. Improving the design of conditional transfer programs: Evidence from a randomized education experiment in Colombia. *American Economic Journal. Applied Economics*, 3 (2), 167-195.
- Bedregal, P. & Ferlie, E.**, 2001. Evidence based primary care? A multi-tier, multiple stakeholder perspective from Chile. *Int. J. Health Plann Manage*, 16 (1), 47-60.
- Behavioral Insights Team**, 2014. *About Us* [online]. Disponible en: <http://www.behaviouralinsights.co.uk/about-us> [Visitado el 10 de agosto de 2014].
- Bellolio, Al., De los Ríos, B., Irrarrázaval, I., Larrain, L., Marshall, J., Morales, J.J., Sierpe, E. y Veliz, V.**, 2012. *Propuesta de diseño institucional*, Agencia de Evaluación Pública. Chile: Centro de Políticas Públicas UC.
- Castro, M.F.**, 2009. *Insider insights building a results-based management and evaluation system in Colombia*. Washington, DC: World Bank Independent Evaluation Group (IEG),
- Cerdá, M., Tracy, M., Ahern, J. and Galea, S.**, 2014. Addressing population health and health inequalities: the role of fundamental causes. *American Journal of Public Health*, 104 (S4), S609-S619.
- Coalition for Evidence**, 2013. *Demonstrating How Low-Cost Randomized Controlled Trials Can Drive Effective Social Spending: Project Overview and Request for Proposals*. Disponible en: <http://coalition4evidence.org/wp-content/uploads/2014/02/Low-cost-RCT-competition-December-2013.pdf>

31 Como se menciona en las experiencias internacionales, la contraloría de Estados Unidos, la GAO, comenzó este cambio de enfoque cerca de 1960. Producto de la nueva dirección que tomó en el año 2004 se modificó el nombre de la agencia a Government Accountability Office, reemplazando a la Government Accounting Office. A través de este cambio se buscaba que el nombre de la Agencia reflejara más fielmente las tareas que realiza la GAO en la actualidad.

- Contraloría General de la República**, 2014. *Misión, visión, valores institucionales*. Disponible en: <http://www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/ShowProperty/BEA%20Repository/Portal/Menu/Nosotros/Mision.html>
- Cooper, R. y Valdés, M.**, 2014. *What constrains the production of experimental evidence of government policies in Development Economics?* Time, Political Economy and the “illusion of irrelevance”. En proceso.
- Cox, G. and Morgenstern, S.**, 2001. Latin America’s Reactive Assemblies and Proactive Presidents, *Comparative Politics*, 33 (2), 171-189.
- Duflo, E., Greenstone, M. y Hanna, R.**, 2008. Cooking stoves, indoor air pollution and respiratory health in rural Orissa. *Economic and Political Weekly*, 43 (32), 71-76.
- Farrington, D.P., Layton MacKenzie, D., Sherman, L.W. and Welsh, B.C.**, 2002. *Evidence-based crime prevention*. London: Routledge.
- Fiszbein, A.**, 2006. Development impact evaluation: new trends and challenges. *Evidence & Policy: A Journal of Research, Debate and Practice*, 2 (3), 385-393.
- Hallsworth, M., List, J., Metcalfe, R., Vlaev, I.**, 2014. *The behavioralist as tax collector: Using natural field experiments to enhance tax compliance*. NBER Working Paper, No. 20007.
- Haynes, L., Goldacre, B., and Torgerson, D.**, 2012. *Test, learn, adapt: developing public policy with randomised controlled trials*. London: Cabinet Office-Behavioural Insights Team.
- Hormazábal, A.**, 2005. La Unidad de Asesoría Presupuestaria del Congreso Nacional de Chile. *XVII Seminario Regional de Política Fiscal Naciones Unidas*, CEPAL, Santiago de Chile, 24 de Enero 2005
- Iruarrizaga, F., Gallego, F. y Pocasangre, O.**, 2013. Los programas de transferencias condicionadas: La experiencia internacional y algunas implicancias de política. En: Arellano, S., et al. (eds.), 2013. *Ingreso ético familiar: Innovando en la lucha contra la pobreza*. Chile: Ediciones LYD, 115-153.
- Levy, S.**, 2009. *Pobreza y transición democrática en México. La continuidad de Progresión-Oportunidades*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Mackay, K.R, et al.**, 2007. *A Diagnosis of Colombia’s National M&E System—SINERGIA*. Washington, DC: World Bank, *Evaluation Capacity Development Working Paper 17* (2007).
- Mideplan**, 2011. Evaluación de Impacto Bonificación Ingreso Ético Familiar - MIDEPLAN. Mercado Público. Mercado Público, 7 Mar. 2011. Web. 12 Aug. 2014. Disponible en: <http://www.mercadopublico.cl/Procurement/Modules/RFB/DetailsAcquisition.aspx?qs=eyKUW9VSm/38+IhL6lJq-5TWwyWKFqqsI04Sk0Nqd5RwzCcQuLp+JJXCI9KAeQVFM>.
- Petrosino, A, Turpin-Petrosino, C. and Buehler, J.**, 2004. “Scared Straight” and other juvenile awareness programs for preventing juvenile delinquency. Cochrane Data base of Systematic Reviews, 2.

Puttick, R., Baeck, P. y Colligan, P., 2014. *The teams and funds making innovation happen in governments around the world.* Nesta.

Rojas Hurtado, F., 2013. *Evaluación de Desempeño Organizacional del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.*

Servicio de Impuestos Internos, 2014. *Dólar observado 2014.* Disponible en:
<http://www.sii.cl/pagina/valores/dolar/dolar2014.htm>

Soto, S. y Valdés, S., 2009. *¿Cómo fortalecer la labor legislativa del congreso? Propuesta para un nuevo sistema.* Centro de Estudio Públicos.

ANEXO

TABLA 1. **Características conceptuales para el análisis de las experiencias internacionales**

Grupo	Características	Explicación
Grupo 1: Relación con los poderes del Estado	Nivel de autonomía	Resumen de qué tan dependiente del poder ejecutivo es la agencia. Lo clasificaremos como alto o bajo considerando las características descritas a continuación
	Ubicación	¿Se encuentra institucionalmente dentro del poder ejecutivo o fuera de este? Se estudiará su ubicación en el gobierno y cómo se financia, independiente de la posibilidad de llegar a conclusiones sin la influencia del gobierno
	Método de selección del consejo directivo	¿Cómo se eligen o designan las autoridades de la agencia?
	Agenda de evaluación	¿Quién mandata y cómo se prioriza?
	Periodo de selección de consejo directivo desvinculado al ciclo político	¿Cada cuánto se eligen las autoridades de la agencia? ¿La comisión cambia con cada ciclo político?
	Vinculación al ciclo presupuestario	¿Las evaluaciones se vinculan a las evaluaciones al ciclo presupuestario?
	Sistema de financiamiento	¿Cómo se financia su operación? ¿Está ubicado dentro de la autoridad presupuestaria o fuera de ella? ¿Qué tanto apoyo financiero recibe del gobierno?
	Autoridad para solicitar y publicar información y base de datos	¿La agencia tiene esta autoridad, o solo el gobierno? ¿Cuáles son los mecanismos para acceder a los datos? ¿Quiénes pueden acceder a ellos?
Grupo 2: Marco legal y operativo	Estructura	Conformación de personas y departamentos
	Colaboración interinstitucional	¿Colabora con otras agencias del gobierno? ¿Tiene el apoyo del congreso? ¿Existe comunicación fluida entre departamentos? ¿Promoción de alianzas con autoridades del Gobierno central?
	Ejecución de evaluación interna vs. externa	¿La agencia hace las evaluaciones o contratan a un externo (consultor, académico, centro de investigación, etc.)?
	Tamaño del equipo	Número de personas
	Transparencia y rendición de cuentas	¿Existe alguna ley que los obligue, o los apoye, a publicar la información de las evaluaciones? ¿Qué otros mecanismos de transparencia y rendición de cuentas existen?
Grupo 3: Producción	Capacidad técnica "in-house"	¿Qué tanta capacidad técnica interna tiene la agencia?
	Tipo de evaluación y metodología	Analizaremos los tipos de evaluación que realizan, separándolos en dos grandes grupos: de impacto y otro tipo de evaluaciones. Dentro de las de impacto analizaremos que metodología fue usada en cada una
	Mecanismos de difusión de resultados	A través de qué medios difunden los resultados de sus evaluaciones
	Seguimiento de la evaluación	¿Las recomendaciones son vinculantes? En caso de que no, ¿son tomadas en cuenta? Por ejemplo, ¿cuántas recomendaciones han adoptado? ¿Cuántos cambios fueron derivadas de las evaluaciones? ¿Hacen capacitación de las contrapartes y estandarización?

Fuente: elaboración propia.

Planes de Desarrollo Comunal: propuestas para mejorar su efectividad como instrumento de planificación, participación y rendición de cuentas municipal

INVESTIGADORES¹

MIGUEL ÁNGEL RUZ

Instituto de Sociología

MAXIMILIANO MALDONADO

Instituto de Sociología

ARTURO ORELLANA

Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales

MAGDALENA VICUÑA

Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales y Escuela de Diseño

Resumen

El presente artículo plantea una propuesta de política pública orientada al mejoramiento de la efectividad de los Planes de Desarrollo Comunal (PLADECO). En primer término, se presentan los resultados del diagnóstico, el cual se basa en una encuesta realizada a gran parte de los municipios del país, entrevistas a informantes clave y análisis de contenido de PLADECO vigentes. Luego, se estructura una propuesta para mejorar la efectividad del PLADECO como instrumento municipal para la planificación, participación y rendición de cuentas. La propuesta se basa en siete componentes a implementar: (1) estándares para la elaboración del PLADECO; (2) material y herramientas teórico-metodológicas para el desarrollo de los PLADECO, considerando la heterogeneidad de municipios y comunas; (3) constitución de una red que articule agentes de nivel central, regional y municipal para el fortalecimiento del PLADECO; (4) sistema de rendición de cuentas públicas del desarrollo municipal; (5) programa de capacitación de gestores PLADECO, (6) certificación de consultores para proveer asistencia técnica en la elaboración y desarrollo del Pladeco; y (7) modificaciones a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

1 Consultas sobre el artículo y detalles metodológicos pueden ser dirigidas a mrucz@uc.cl.

Antecedentes y marco conceptual

1. Relevancia del municipio

Los municipios son la instancia institucional de gobierno más cercana a la población. Allí se administran y ejecutan una variedad de políticas, programas y servicios públicos, los que inciden no solo en las múltiples facetas del desarrollo comunal, sino en la calidad de vida, acceso a servicios y facilidades por parte de las familias e individuos. El rol de los gobiernos municipales en la gestión pública adopta una variedad de modalidades, las que van desde la implementación a nivel local de políticas definidas a nivel central, hasta la gestión de programas e iniciativas propias. Así, el municipio interviene en ámbitos tan diversos como la administración de la educación básica y secundaria de carácter público, la administración de la salud primaria, la gestión de parte de la inversión regional en infraestructura, la provisión de servicios de aseo y recolección de residuos, programas sociales, medioambientales, culturales, de deporte y recreación, entre otros. No menos relevante, el municipio opera como actor normativo-regulador del ordenamiento territorial a través de instrumentos específicos para este efecto –plan regulador, plan seccional– y la definición de normas e instrumentos legales de alcance comunal –ordenanzas– aplicables a diversos ámbitos –derechos, medio ambiente, participación, aseo y ornato, entre otros–.

2. EL PLADECO

El Plan de Desarrollo Comunal constituye el principal instrumento previsto para guiar y direccionar el desarrollo de las comunas del país. El respaldo y referente legal central que orienta al PLADECO se encuentra en la Ley 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades. En lo fundamental, en esta Ley se establece que: (a) ejecutar el plan comunal de desarrollo está entre las funciones esenciales de las municipalidades; (b) el PLADECO, junto con el plan regulador y el presupuesto municipal anual, constituyen los instrumentos mínimos con que debe contar la gestión municipal; (c) el PLADECO debe contemplar la participación ciudadana, la coordinación con los servicios públicos y puede –eventualmente– ser plebiscitado; (d) el PLADECO debe ser aprobado por el Concejo Municipal, quien tiene además la obligación de supervisar su cumplimiento; (e) el PLADECO debe poseer un horizonte mínimo de 4 años, los que pueden o no coincidir con la gestión particular de un determinado alcalde; y (f) anualmente, en el marco de la cuenta pública municipal, el alcalde debe informar las acciones realizadas para el cumplimiento del PLADECO, así como los estados de avance de los programas de mediano y largo plazo, las metas cumplidas y los objetivos alcanzados. Adicionalmente, la Ley 20.033 estipula que el PLADECO debe estar disponible para quien lo solicite en la oficina de partes de cada municipio.

Actualmente, y en relación a la elaboración y uso de los PLADECO como herramienta de planificación del desarrollo comunal, se observan diversos problemas que motivan la formulación de esta propuesta, y que se pueden resumir en lo siguiente:

- a. No existe información sistemática que reporte sobre el grado en que los 345 municipios chilenos efectivamente cuentan con un PLADECO que sirva de instrumento guía de la gestión municipal, haya incorporado la participación de la comunidad y entorno relevante y posea los requisitos básicos para servir como plan de gestión y referente de rendición de cuentas (definición de misiones, objetivos, metas, estrategias, proyectos, indicadores de logro).
- b. En muchos casos el alcance de este instrumento se limitaría más bien a la realización de un diagnóstico comunal. A su vez, presenta diversidad y disparidad de desarrollo según municipios, deficiencias en relación a la participación y validación comunitaria y consideración del entorno de actores relevantes (*stakeholders*) de la gestión municipal.
- c. En principio, se observa una importante heterogeneidad de realidades tanto desde el punto de vista de la complejidad de elaboración del instrumento (de acuerdo a las características y recursos de las comunas y municipios), como asimismo respecto de las capacidades de los municipios para elaborar y gestionar el PLADECO.

Desde el punto de vista de la política pública que apoya y promueve la planificación comunal a través de los PLADECO, se observa que si bien se cuenta con financiamiento para la elaboración de este instrumento (vía Fondo Nacional de Desarrollo Regional), así como cierto material de apoyo (como el Manual de elaboración del PLADECO de la Subsecretaría de Desarrollo Regional), existen oportunidades y márgenes importantes para potenciar el uso de este como instrumento de planificación, participación y rendición de cuentas.

No obstante la relevancia del instrumento, se constata escasa investigación disponible que permita responder si el PLADECO está siendo utilizado en los municipios chilenos, cuáles son sus componentes y características, qué grado de participación ciudadana consideran, en qué medida operan como instrumento real de planificación, y si poseen alguna función efectiva como herramienta de rendición de cuentas de los gobiernos municipales frente a la ciudadanía y el público. En términos de investigación, se cuenta con referencias de estudios de casos que constatan la importancia y limitaciones del PLADECO como instrumento de participación ciudadana (Arredondo et al., 2007; Montecinos, 2006). Algunos hallazgos más específicos son proporcionados por un trabajo de Valenzuela (2007), que analizando entrevistas e información sobre el PLADECO en 13 comunas de la zona central del país, constata que los municipios no cuentan con información disponible para la ciudadanía respecto del avance del plan, solo algunos incorporan participación ciudadana en su elaboración y solo la mitad de ellos posee un PLADECO que defina metas estratégicas para el municipio. A un nivel más general, existe una percepción entre expertos

y concededores del ámbito municipal de que el PLADECOS constituye en la mayoría de los casos un rito formal (Valdivieso, 2014), esto es, una exigencia legal de escasas consecuencias operacionales para la planificación y gestión local, que en la medida que no se transforme en una herramienta de acción y esté sujeta al seguimiento y control ciudadano, no operará en sintonía con la función y rol que la ley le asigna.

Actualmente, el principal apoyo técnico y financiero con que cuentan las municipalidades para la elaboración del PLADECOS es la línea del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) que financia su actualización. Estas iniciativas siguen una lógica de postulación al Sistema Nacional de Inversiones (SNI) e incorporación al Banco Integrado de Proyectos (BIP) del Ministerio de Desarrollo Social. Sin embargo, los montos adjudicables para la ejecución del PLADECOS son variables. A modo de ejemplo, si se consideran los proyectos PLADECOS con información BIP para los años 2013 y 2014, se constata el financiamiento de 12 actualizaciones, con un monto promedio de financiamiento de 42 millones de pesos y con valores que van desde 20 millones –como mínimo– a 89 millones de pesos. Cabe señalar que la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere), a través de la Unidad de Acciones de Apoyo para el Fortalecimiento Institucional dependiente de la División de Municipalidades, apoya con orientación técnica a los municipios que no han actualizado sus PLADECOS. Este apoyo incluye la asistencia en el proceso de postulación, la entrega de información y materiales tales como términos de referencia tipo para licitar un plan y manual de referencia para su elaboración.

3. Planificación, participación y rendición de cuentas (*accountability*)

En esta propuesta se utilizan los conceptos de planificación, participación y rendición de cuentas (*accountability*) como ejes y guías conceptuales. La planificación hace referencia a un procedimiento formalizado que tiene por objetivo producir un resultado articulado bajo la forma de un sistema integrado de decisiones (Bryson, 1988). Aplicado a nuestro caso, se trata del esfuerzo del municipio –como organización representativa– de articular una estrategia entendida como la definición de objetivos, diagnóstico de referencia, definición de estructura de acciones (planes, programas), metas y formas de evaluación de logros, tendientes a materializar niveles superiores de desarrollo comunal –en sus diversas dimensiones–.

La participación se entiende aquí como la intervención de los ciudadanos y sus organizaciones en los asuntos públicos locales a través de diversas formas, las que pueden incluir: la participación en un flujo comunicacional –recibir o transmitir información–, la participación en la toma de decisiones, en el diseño, implementación y evaluación o control de iniciativas colectivas o públicas. Es claro que existen diversos niveles de participación, que de menor a mayor grado incluyen la participación informativa –recibir información–, la consulti-

va –ser consultado y dar retroalimentación–, la toma de decisiones –decidir sobre opciones, planificar en conjunto–, el control o exigencia de cuentas y la autoadministración (Arnstein, 1969).

En tanto, la rendición de cuentas (*accountability*) constituye un concepto de múltiples aristas que en lo esencial refiere a una relación en donde existe una parte responsable de dar cuenta de un mandato o deber institucional (*accountability holder*). Existe un agente con el derecho de solicitar o exigir tal rendición de cuentas (*accountability holdee*). Las dimensiones de la rendición de cuenta pueden ser múltiples, pero normalmente a nivel gubernamental se centran en el uso de los recursos y presupuesto, el cumplimiento de las normas legales y la justicia y en el desempeño y resultados (Behn, 2001). En el contexto de este trabajo, el énfasis del concepto está puesto en el grado en que el PLADECO y sus componentes tienen una contrapartida de rendición de cuentas referida a sus resultados, logros y cumplimiento (*performance accountability*).

La premisa conceptual y de política pública que orienta la propuesta que se desarrolla a continuación es la existencia de un circuito virtuoso entre los conceptos y componentes definidos, particularmente en cuanto a qué incrementos y mejoras en la calidad de la participación y rendición de cuentas pueden generar incentivos y mejoras en la planificación y sus procesos constitutivos (diagnósticos, planes de acción, resultados y evaluación).

4. Experiencias internacionales

Dado que los objetivos centrales de la investigación apuntan a la búsqueda de formas y mecanismos que incrementarán la efectividad del PLADECO como instrumento de planificación, participación y rendición de cuentas, se realizó una indagación de experiencias internacionales que sirviesen de referencia. Se encontraron múltiples prácticas exitosas y significativas en la línea comentada. De algunas de ellas se recogen ideas y orientaciones en la propuesta, tales como:

- El uso de la planificación estratégica ampliamente extendido en los gobiernos locales de la *International City/County Manager's Association* de Estados Unidos y Canadá (ICMA), con reportes consistentes respecto de sus beneficios en términos de productividad –de provisión de servicios y avances de desarrollo local– (Edwards, 2012).
- Los casos de Noruega (OCDE, 2009), Australia (Commonwealth of Australia, 2012) y Nueva Zelanda (Sustainable Development Unit, 2008), en los que se observan sistemas de información en una plataforma en internet que proporciona información de desempeño de los municipios, sus servicios y resultados en áreas de desarrollo o dispositivos de participación y consulta ciudadana a nivel local.
- El caso de Irlanda –país tan centralizado como Chile– donde opera el Programa para un Mejor Gobierno Local (*Better Local Government Program*), el cual busca asegurar que las comunidades locales tengan una verdadera opción para opinar sobre los servicios otorgados por los municipios, fortaleciendo

los consejos locales y creando los Comités de Política Estratégica dentro del sistema de autoridades local, los cuales reúnen miembros elegidos y representantes de la comunidad (Meldon, Walsh y Kenny, 2004).

- La creciente expansión del concepto y práctica del gobierno abierto (*open government*), el cual establece nuevas formas de comunicación permanente y transparente entre el sector público y la ciudadanía, utilizando tecnologías de comunicación e información. Este enfoque está guiando múltiples experiencias tanto a nivel de los gobiernos centrales, regionales/provinciales y locales. El libre acceso a bases de datos e información del gobierno, el monitoreo y rendición de cuentas a través de sistemas de acceso vía internet, la participación en sistemas de consulta, decisión y reclamos en línea, así como el desarrollo de aplicaciones y sistemas interactivos vía redes sociales que permiten la interacción y transferencia de información entre ciudadanos y autoridades, son todos mecanismos y dispositivos en uso y desarrollo en diversas experiencias a nivel local (Calderón y Lorenzo, 2010; IDEA, 2010; Open Government Partnership, 2013; ORTSI, 2010; Lathrop y Ruma, 2010).

Resultados del diagnóstico levantado por la investigación

Dada la carencia de diagnósticos previos más específicos, la investigación contempló una serie de componentes para recolectar datos e insumos para la propuesta. Esto incluyó:

- a. Encuesta a distancia (*online*) enviada a la totalidad de municipios del país, conteniendo un set de preguntas estructuradas sobre las características del PLADECOS, sus componentes, incorporación de la participación ciudadana y de agentes del entorno relevante².
- b. Información cualitativa obtenida a través de dieciocho entrevistas a informantes claves (alcaldes, encargados de la Secretaría de Planificación Comunal, encargados de la Dirección de Desarrollo Comunal) en municipios seleccionados³.
- c. Análisis de contenido de treinta PLADECOS disponibles en internet⁴.

2 La encuesta fue respondida por el/la encargada de la Secretaría de Planificación Comunal (Secplac) o en su defecto por el/la responsable del instrumento en cada municipalidad. La tasa de respuesta obtenida fue del 74% (255 de 345 municipios del país), lo que se estima satisfactorio para este tipo de aplicaciones. La muestra obtenida y su comparación con respecto a las características del universo (distribución según población, ingresos municipales, dependencia del Fondo Común Municipal, número de funcionarios) permite afirmar un ajuste adecuado de perfiles entre la muestra y el universo.

3 Las entrevistas fueron realizadas en seis municipios (Providencia, Lo Prado, Concón, Villa Alemana, Chiguayante y Coronel). Principalmente, la temática versó sobre las características del proceso de elaboración e implementación del PLADECOS, los factores que favorecen y obstaculizan su uso como instrumento de planificación, participación y rendición de cuentas. Los municipios se seleccionaron de acuerdo a criterios de accesibilidad y buscando incorporar cierta heterogeneidad en cuanto a población, composición socioeconómica de la comuna, localización (Región Metropolitana vs. otras regiones y tamaño del municipio).

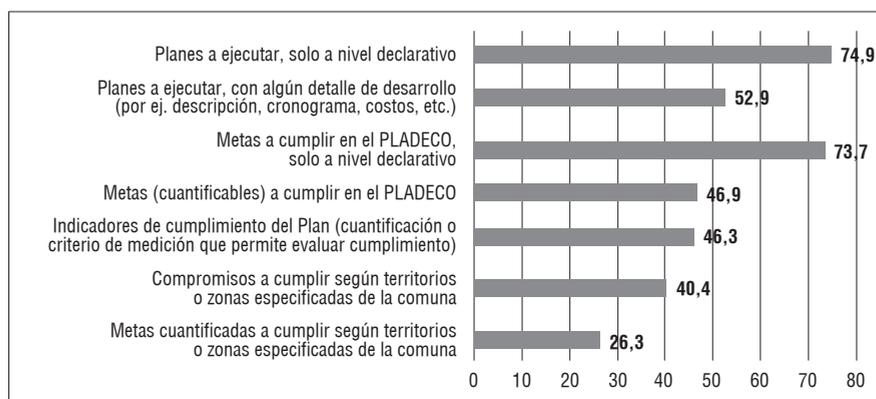
4 El análisis de contenido se realizó sobre un total de 30 PLADECOS que estuviesen disponibles en internet sobre la base de comunas seleccionadas del Proyecto Anillos SOC1106.

1. Resultados de la encuesta a municipios

Los principales hallazgos proporcionados por la encuesta a municipios realizada en el marco de la investigación fueron los siguientes:

- Un 71,8% de los municipios declaran contar con un PLADECOS vigente. Por tanto, aun siendo una exigencia legal, tres de cada diez municipalidades del país no tiene este instrumento en vigencia⁵.
- Respecto de los componentes del PLADECOS, los resultados revelan que por regla general el instrumento comprende los elementos fundamentales del diagnóstico comunal. Los promedios de existencia según componentes de diagnóstico son: sociodemográfico (91,8%), social (92,5%), económico (89,4%), territorial (92,9%). Muy mayoritariamente, los PLADECOS incorporan la definición de componentes de nivel estratégico, como son la declaración de la visión o imagen comunal (88,2%), la misión comunal (80,8%) y los objetivos o lineamientos estratégicos (92,2%).
- Si bien la información revela como aspecto favorable la existencia de diagnósticos comunales y directrices estratégicas, la materialización de los objetivos a través de planes con mayor detalle y metas a cumplir a nivel comunal o por territorio son aspectos claramente deficitarios en los componentes de los PLADECOS analizados. En efecto, un 46,3% contiene metas cuantificadas a cumplir, y sólo un 26,3% contempla metas cuantificadas por territorios de la comuna. En contraste, el panorama general (74,9%) es más bien la elaboración solo declarativa de los planes (Figura 1).

FIGURA 1. ¿Cuáles de los siguientes componentes y elementos de planes y programas están contenidos en el PLADECOS de su comuna? (n=255) (% de acuerdo)

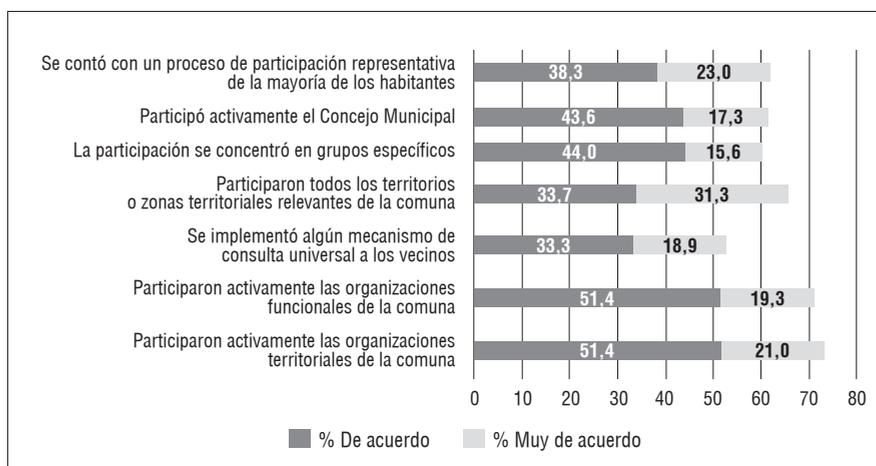


Fuente: elaboración propia.

⁵ De acuerdo a información del SINIM del año 2013, un 16% de los municipios declara no contar con PLADECOS o no reporta información al respecto.

- Respecto de la incorporación de participación ciudadana en el proceso de elaboración del PLADECO, la percepción general es que efectivamente se produce tal participación, particularmente en lo referente a organizaciones funcionales y territoriales. Sin embargo, a la luz de la intensidad de las percepciones, se infiere que la percepción de la participación está lejos de ser intensa (Figura 2).

FIGURA 2. Participación ciudadana en la elaboración del PLADECO más reciente de su comuna (n=243) (% de acuerdo)

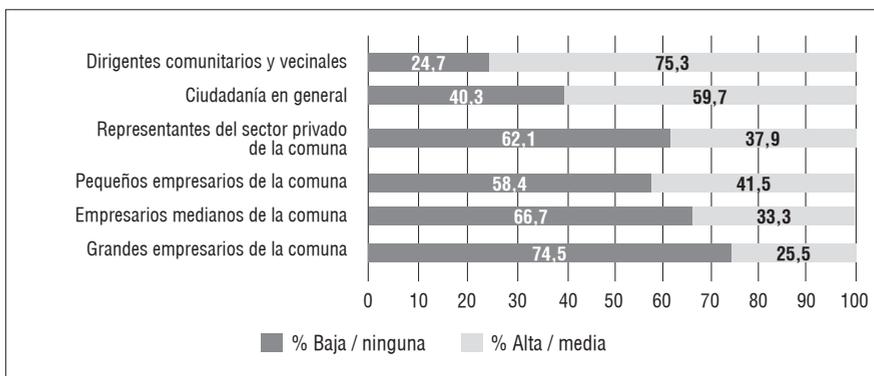


Fuente: elaboración propia.

- A nivel intramunicipal, el PLADECO se revela como una tarea que involucra a la Secplac y en mucha menor medida al resto de direcciones y áreas de la organización. El involucramiento de los alcaldes se percibe como débil y lejos de estar en consonancia con lo esperado dada la relevancia legal asignada al plan.
- La participación de los agentes productivos de las comunas (empresarios de pequeño, mediano y gran tamaño) es muy baja. Por último, la ciudadanía en general —a diferencia de la dirigencia comunitaria y vecinal— no logra ser involucrada en el PLADECO en la medida deseable (Figura 3).
- Un punto crítico detectado es el casi nulo involucramiento, consulta o aporte proveniente de los niveles regional o central en la elaboración de los PLADECO, particularmente en lo referente a los agentes que representan las estructuras de políticas sectoriales (Figura 4). En contextos de alta dependencia local respecto de las instancias centrales y regionales en la definición de políticas, transferencia de recursos y toma de decisiones, la ausencia de articulación entre niveles y la planificación encapsulada a nivel local resulta un aspecto crítico a subsanar. En las cifras obtenidas, los porcentajes “ninguna o baja” participación de las áreas sectoriales de nivel regional o central superan el 80%. Por su parte, los porcentajes en que se declara que el grado de involucramiento, consulta o aporte de agentes sec-

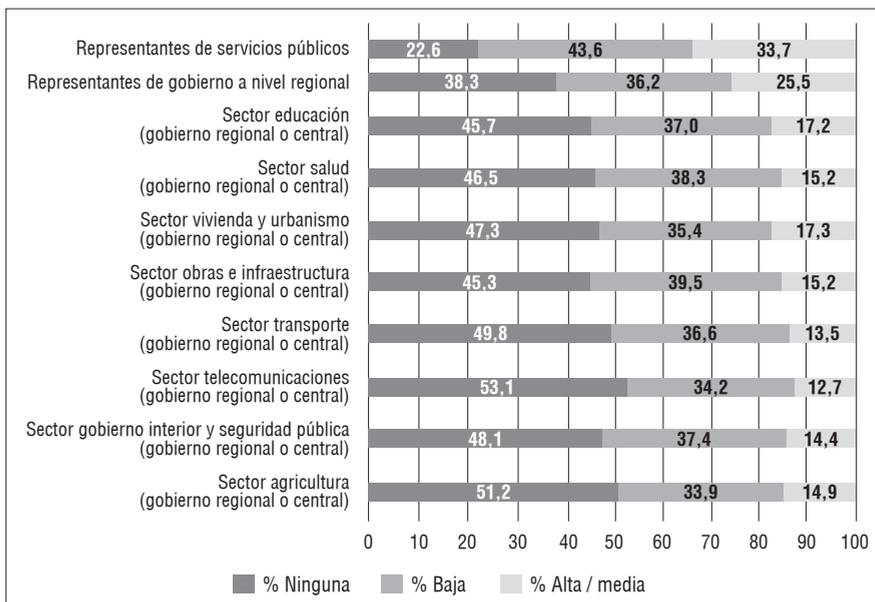
toriales pertenecientes al gobierno regional o central en la elaboración del PLADECO fue ninguno o bajo fueron: agricultura (85%), gobierno interior y seguridad pública (85%), telecomunicaciones (87%), transporte (86%), obras e infraestructura (85%), vivienda y urbanismo (83%), salud (85%), educación (83%) y servicios públicos en general (66%).

FIGURA 3. ¿Cuál fue el grado de participación o involucramiento que tuvieron los siguientes agentes o actores en la elaboración del PLADECO más reciente de su comuna? (n=243)



Fuente: elaboración propia.

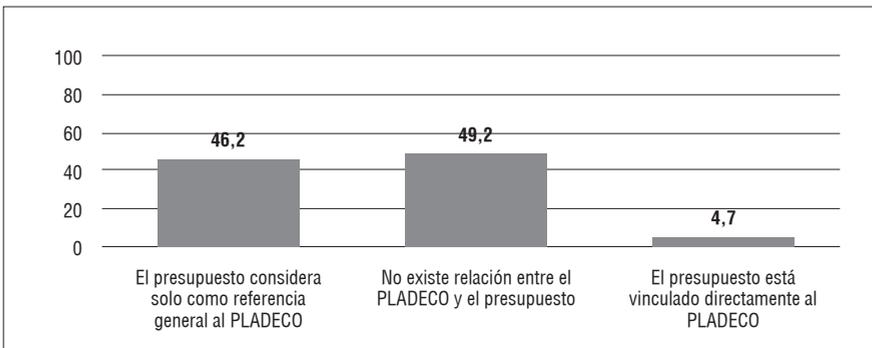
FIGURA 4. ¿Cuál fue el grado de involucramiento, consulta o aporte de los siguientes tipos de agente en la elaboración del PLADECO más reciente de su comuna? (n=243).



Fuente: elaboración propia.

- Una prueba para ponderar la relevancia del PLADECOS para la gestión es evaluar su conexión con el presupuesto municipal (Figura 5). Al respecto, la mitad de los municipios (49,2%) considera que no existe una relación definida entre PLADECOS y presupuesto; otro porcentaje relevante (46,2%), afirma que el PLADECOS es solo una referencia general para el presupuesto, dado que este último sigue su propia lógica. La existencia de casos en que el PLADECOS guíe la formulación del presupuesto por medio de indicadores presupuestarios es muy escasa (4,7%).

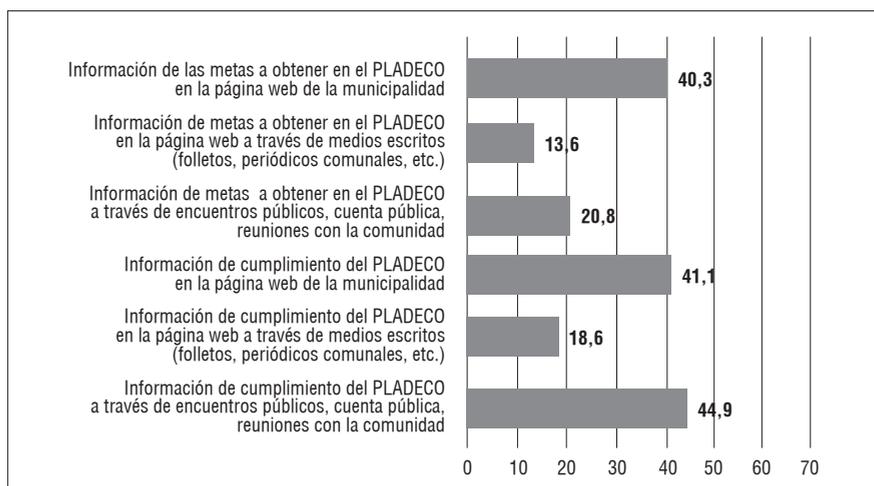
FIGURA 5. **Nexo entre el PLADECOS y el presupuesto anual municipal. Señale cuál de las siguientes situaciones se ajusta más a la realidad de su municipio (n=236)**



Fuente: elaboración propia.

- La baja conexión del PLADECOS con la programación municipal se constata también en relación a su integración con planes sectoriales como son el Plan de Educación (PADEM) y el Plan de salud. Solo un 19,7% y un 22,1% de los municipios afirman la existencia de integración entre el PLADECOS y tales planes, respectivamente.
- Finalmente, en cuanto a los mecanismos a través de los cuales el municipio rinde cuenta del cumplimiento del PLADECOS (Figura 6), la encuesta reporta que es en el marco de encuentros públicos cuando en algún grado la municipalidad proporciona información del cumplimiento de este (40,3%) y de las metas que se desea obtener (41,1%). Asimismo, se declara que en las páginas web municipales un 44,9% de los municipios proporcionan información sobre las metas a obtener en el PLADECOS. No obstante lo anterior, se observa un bajo porcentaje de municipios que proporcionen información (folletos, periódico comunal, entre otros) en su sitio web sobre el grado de cumplimiento del PLADECOS (13,6%) y las metas que busca obtener (18,6%).

FIGURA 6. Señale con cuáles de los siguientes aspectos cuenta actualmente el PLADECO de su municipio (n=236) (% de acuerdo)



Fuente: elaboración propia.

2. Resultados cualitativos de entrevistas y análisis de contenido de PLADECO⁶

Los principales hallazgos provenientes de entrevistas hacen referencia a lo siguiente:

- En cuanto a su elaboración e implementación, para algunos municipios el PLADECO es solo una formalidad para cumplir con la ley. Otros declaran que es importante y fundamental. Los procesos de elaboración del PLADECO duran entre seis meses y un año. En muchos casos, se recurre a consultoras externas y a financiamiento vía FNDR. Se reconoce alta variabilidad en la calidad de las prestaciones que ofrece la oferta de consultoras especialistas en este tipo de instrumentos. En general, no existe claridad sobre cómo implementar el PLADECO y no hay un equipo constituido que haga un seguimiento del monitoreo y avance del mismo. Por tanto, se recurre al instrumento cuando se requiere información diagnóstica y para elaborar la cuenta pública.
- En relación a la participación ciudadana, los municipios estiman que el PLADECO es una gran oportunidad de llegar a la gente. En general, la participación se limita al momento de los diagnósticos y no continúa en las etapas posteriores. Se constata la dificultad de llegar a la ciudadanía no organizada, la falta de una cultura participativa y, en algunos casos, la

⁶ En el desarrollo del presente artículo se ha tomado en consideración un desarrollo metodológico conjunto con la investigación del Proyecto Anillos SOC1106 que dirige Arturo Orellana y donde participa como tesista doctoral Magdalena Vicuña. El levantamiento y procesamiento de la información relativa a las entrevistas a informantes clave y el análisis de contenido fue realizado por los estudiantes de Sociología UC José Antonio Mena y Martín Montes, ello en el marco de su Taller de Titulación y bajo la dirección de Miguel Ángel Ruz.

desconfianza hacia las autoridades municipales de parte de la ciudadanía. Diferencias entre los casos analizados sugieren que el capital social –fortaleza del tejido comunitario y de la sociedad civil comunal– y el tipo de liderazgo que prima en el municipio –de mayor o menor vocación participativa respecto de la ciudadanía– influyen en el grado y modalidades de participación observadas.

- Se observa que el PLADECO no juega un rol central en la planificación real del municipio, sino más bien funciona como una orientación general. El grado de importancia que se asigna al instrumento varía fuertemente por unidad y área municipal. Se piensa que si el PLADECO estuviese asociado al Programa de Mejoramiento de Gestión (PMG), tendría más posibilidades de ser relevante para la gestión. En general, los municipios no establecen un equipo que pudiera hacerse cargo del seguimiento y monitoreo del estado de avance de este.
- Existen opiniones diversas sobre el periodo de planificación a considerar. Algunos estiman conveniente cuatro años (equivalentes a un programa edilicio), otros consideran diez años como más adecuado. Para muchos municipios el esfuerzo de elaboración del PLADECO requiere un financiamiento difícil de costear autónomamente.
- En lo referido a rendición de cuentas, se constata una baja presencia del concepto en el quehacer municipal. El concepto se asocia más bien con la cuenta pública anual, y escasamente con el PLADECO. Se estima que este, en su formato habitual, no es accesible al ciudadano en términos de lenguaje y extensión, por lo que se requerirían resúmenes y formatos más amigables.

El análisis de contenido a una muestra de treinta PLADECO proporcionó los siguientes hallazgos⁷:

- Los PLADECO incluyen muy mayoritariamente diagnósticos comunales (93%), objetivos de desarrollo comunal (93%) e iniciativas para alcanzar dichos objetivos (87%). En menor medida, consignan algún tipo de indicadores de cumplimiento (53%). En pocos casos (17%) se presenta alguna territorialización de las medidas.
- La extensión promedio de los PLADECO es de 238 páginas, la mayor parte de ellos (53%) posee entre 100 y 300 páginas de extensión. En una minoría de casos (27%) se cuenta con un resumen ejecutivo.
- Los principales mecanismos de participación ciudadana utilizados en la elaboración de los PLADECO son los talleres participativos (43%), cabildos abiertos (33%), encuestas (23%), entrevistas (17%) y *focus groups* (13%).

7 Los treinta municipios incluidos para el análisis de contenido de PLADECO fueron: Alto Hospicio, Antofagasta, La Serena, Providencia, Lo Prado, Las Condes, Lo Barnechea, Cerrillos, Quilicura, Estación Central, La Florida, San Miguel, Conchalí, Peñalolén, San Bernardo, Lo Espejo, La Granja, San Ramón, Pedro Aguirre Cerda, El Bosque, Cerro Navia, Rancagua, Concón, Villa Alemana, Chiguayante, Coronel, San Pedro de la Paz, Lota, Padre de las Casas, Puerto Varas.

La propuesta y sus componentes

La propuesta de política pública para mejorar la efectividad del Plan de Desarrollo Comunal como instrumento de planificación, participación y rendición de cuentas, se sustenta en el diseño de mecanismos concretos que modifiquen el estado actual de uso del PLADECO, y contribuyan a transformar este instrumento en una herramienta efectiva para planificar la gestión comunal, incorporar la participación ciudadana e informar al público sobre las metas de la gestión y su grado de cumplimiento. La propuesta ha sido organizada en un conjunto de 7 componentes que se estima son necesarios de implementar (véase Tabla 1). Los componentes diseñados se encuentran interrelacionados bajo una lógica de complementariedad y sinergia entre sí. Para cada componente se ha especificado su descripción, resultados esperados, factibilidad y estrategia de implementación.

TABLA 1. **Componentes de la propuesta para mejorar la efectividad del PLADECO como instrumento de planificación, participación y rendición de cuentas**

1. Especificación de estándares para la elaboración del PLADECO en cuanto a: componentes, mecanismos de participación ciudadana y comunal, mecanismos de coordinación regional y sectorial, y de dispositivos de información pública.
2. Elaboración de material y herramientas teórico-metodológicas para el desarrollo de los PLADECO, considerando la heterogeneidad de municipios y comunas.
 - a. Guía teórico metodológica.
 - b. Material escrito y audiovisual de apoyo y capacitación.
3. Constitución de una red que articule agentes de nivel central, regional y municipal para el fortalecimiento del PLADECO como instrumento de planificación, participación y rendición de cuentas.
4. Sistema de rendición de cuentas públicas del desarrollo municipal, administrado por la Subdere.
5. Programa de capacitación de gestores PLADECO a nivel municipal.
6. Certificación de consultores para proveer asistencia técnica en la elaboración y desarrollo del PLADECO.
7. Modificaciones a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

1. Especificación de estándares para la elaboración y gestión del PLADECO en cuanto a: componentes, mecanismos de participación ciudadana y comunal, mecanismos de coordinación regional y sectorial, y de dispositivos de información pública

Actualmente, la diversidad de Planes de Desarrollo Comunal que se elaboran e implementan a lo largo del país no responden ni refieren a estándares de exigencia y calidad definidos por una política pública que oriente su formato, contenidos, componentes, mecanismos de coordinación regional y sectorial, así como dispositivos y mecanismos de participación y rendición de cuentas. A

partir de la investigación realizada, se estima que la definición de tales estándares es indispensable para mejorar la calidad, uso y logro de los objetivos que pretende cumplir el PLADECOC en consonancia con el rol que le asigna la ley.

Los estándares para la elaboración y gestión del PLADECOC pueden ser definidos como referentes verificables que cumplan diversas funciones, a saber: (a) permitan conocer las características de los PLADECOC elaborados y gestionados; (b) posibiliten evaluar la calidad de los PLADECOC, en tanto el nivel de cumplimiento de los estándares definidos se puede asociar a niveles de calidad y desarrollo del plan; (c) en tanto orientan la acción, actúan como un referente para el mejoramiento de la calidad de la gestión; (d) posibilitan –a través de su difusión– la rendición de cuentas, la promoción de la participación ciudadana y el estudio y generación de información para la mejora de la gestión del plan. Cabe señalar que la existencia de estándares y su reporte constituye un “piso mínimo” sobre el cual, progresivamente, se pueden instalar procesos de evaluación y aseguramiento de la calidad de los PLADECOC.

La definición de las dimensiones a considerar y la especificación de los estándares en su forma final de operacionalización y medios de verificación es materia de desarrollo. No obstante, a partir de la investigación realizada, se sugiere de modo preliminar una definición de las dimensiones y temáticas posibles de considerar en la posterior elaboración de los estándares.

TABLA 2. Dimensiones y subdimensiones a considerar en la definición de estándares de elaboración y gestión del PLADECOC

<p>Diagnóstico Incluye el grado en que el Plan de Desarrollo Comunal incorpora un diagnóstico sociodemográfico, social, territorial, productivo, medioambiental que contemple tanto aspectos descriptivo-analíticos como prospectivos.</p> <p>Autodiagnóstico y desarrollo de capacidades institucionales Refiere al grado en que el PLADECOC contiene un autodiagnóstico de las capacidades institucionales y organizacionales con que se cuenta para llevarlo a cabo, así como la participación y responsabilidades asumidas en el mismo.</p> <p>Definiciones estratégicas Se refiere a la definición de la imagen comunal, a la misión orientadora del plan y a los objetivos estratégicos definidos.</p> <p>Coordinación regional e intersectorial Refiere a los mecanismos de coordinación y articulación del PLADECOC establecidos tanto con las instancias regionales como sectoriales. Incluye la participación de los representantes sectoriales y de servicios públicos de nivel regional, los que son incluidos en la elaboración e implementación del plan.</p> <p>Planes de acción Se refiere al grado de desarrollo de los planes de acción en cuanto a parámetros de especificación tales como: descripción, objetivos, costos, fuentes de financiamiento, metas, indicadores de cumplimiento, territorialización de los planes e iniciativas.</p>
--

Participación

Refiere al grado en que diversos agentes y actores relevantes de la comuna –organizaciones comunitarias, agentes productivos, ciudadanía en general– participan en la elaboración e implementación del PLADECO. Incluye el modo como se incorpora al Concejo Municipal y al Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil (Cosoc) en el proceso de elaboración, implementación y seguimiento del plan.

Rendición de cuentas

Refiere a los mecanismos y dispositivos de información, transparencia y rendición de cuentas dispuestos en el marco del Plan de Desarrollo Comunal. Incluye mecanismos formales de rendición de cuentas, sistemas de información pública, publicaciones e informes.

Se propone a la Subdere como la entidad que debe estar a cargo del proceso de definición de los estándares, la coordinación, promoción y supervisión de su implantación y uso. Este proceso debe ser progresivo y acompañado por la ejecución de los restantes componentes de la propuesta diseñada.

La especificación de estándares para la elaboración y gestión del PLADECO permite beneficiar a una serie de actores involucrados en la gestión municipal. Entre estos, es posible señalar: (a) los ciudadanos de cada comuna se verán beneficiados al poder acceder a la información y compromisos asociados al PLADECO respectivo, poder evaluar y comparar la calidad y desarrollo de la planificación de su comuna con respecto de otras y de lo esperado técnicamente; (b) los municipios verán incrementados sus estándares de planificación, participación y rendición de cuentas y contarán con mecanismos susceptibles de operar como incentivo al mejoramiento de la gestión; (c) la política e institucionalidad pública que promueve el desarrollo regional y local contará con mecanismos y dispositivos de evaluación y promoción del mejoramiento de la gestión, participación y rendición de cuentas.

La implementación de este componente involucra las siguientes etapas básicas: (a) diseño del modelo de estándares de calidad (planificación, participación y rendición de cuentas) para la elaboración y gestión del PLADECO; (b) difusión, capacitación e implementación progresiva; (c) apoyo de la implementación del modelo a través de plataformas y tecnologías de gobierno local abierto (*open government*) y vinculación con incentivos y uso de los estándares para la postulación a fuentes de financiamiento.

La determinación de plazos de implementación requiere de un estudio específico que considere capacidades de gestión de los municipios, estado y vigencia de los PLADECO y estrategias específicas de implementación según tipo de comunas/municipios. La cobertura de alcance y uso de los estándares aquí propuestos es de carácter nacional. No obstante, es esperable desarrollar un proceso progresivo de asimilación e implementación, considerando la heterogeneidad de capacidades y realidades municipales en el país.

2. Elaboración de material y herramientas teórico-metodológicas para el desarrollo de los PLADECO, considerando la heterogeneidad de municipios y comunas

Si bien en la actualidad la Subdere cuenta con un Manual de Elaboración de Planes de Desarrollo Comunal, elaborado en conjunto con la CEPAL (2009), se hace necesario el desarrollo de material y herramientas teórico-metodológicas que consideren la heterogeneidad de municipios y comunas del país y que actualice la gestión del PLADECO a estándares de planificación, participación y rendición de cuentas más avanzados. Como parte del desarrollo de este material, se propone la actualización de dicho manual en una nueva Guía teórico-metodológica que incorpore principios de planificación estratégica que permitan asegurar el control de la gestión municipal, además de mecanismos que permitan mejorar la gestión local, a partir de material escrito y audiovisual de apoyo y capacitación para los municipios.

Algunos de los puntos a considerar por el material y herramientas teórico-metodológicas son:

- a. En primer lugar la Guía teórico-metodológica debe incluir definiciones conceptuales de qué se entiende por cada uno de los elementos y componentes abordados en el desarrollo del PLADECO.
- b. También debe considerar la diversidad de comunas y municipios en el país. Por un lado, existen municipios con una alta capacidad (profesional, infraestructura, recursos económicos, etc.) de diagnóstico, planificación (el municipio de Providencia en la ciudad de Santiago constituye un ejemplo paradigmático de este caso) y participación ciudadana. En estos casos, los municipios pueden requerir apoyo en aspectos puntuales para la elaboración del PLADECO en cualquiera de sus etapas, desde el diagnóstico, al monitoreo o la actualización de indicadores. Por otro lado, existe una amplia proporción de municipios que no cuentan con dichos recursos y requieren apoyo como una guía metodológica en todas las etapas del plan, especialmente en lo concerniente a estrategias de participación ciudadana. En este sentido, el material a desarrollar puede ser modular, de manera que cada municipio pueda acceder a aquellos contenidos y herramientas específicas para la etapa de desarrollo del PLADECO en que requieran de mayor apoyo (diagnóstico, definiciones estratégicas, plan de acción, participación, seguimiento y gestión, entre otras).
- c. El diagnóstico no solo debe incluir un levantamiento de información comunal, sino también la detección y jerarquización de problemáticas críticas, lo que se conoce como diagnóstico estratégico. De esta manera, se facilita una mayor focalización y priorización de los objetivos. El establecimiento de prioridades otorga flexibilidad al PLADECO, por cuanto permite concretar ajustes según posibles cambios, tanto en el escenario comunal como municipal, tales como crisis imprevistas, nuevas oportunidades de desarrollo o cambios en la disponibilidad de recursos profesionales y económicos.
- d. A su vez, se requiere incorporar en la metodología de los PLADECO un diagnóstico interno de la capacidad de gestión municipal, que permita eva-

luar factores técnicos en relación al cumplimiento de los objetivos planteados por el plan y que, junto con el diagnóstico externo de la localidad, “se convierta en una forma rutinaria de trabajo para todos los miembros de la gestión municipal. Solo si esto se logra, podrán todas las áreas de la gestión apuntalar sus funciones, actividades y objetivos para que estos se correspondan con los objetivos y metas generales del municipio” (Nacke y Cellucci, 2013). De esta manera, el PLADECO también puede conducir al mejoramiento de la organización y la gestión municipal.

- e. Se requiere de una mayor coordinación con los procesos de elaboración y actualización de los instrumentos de planificación territorial.
- f. El PLADECO y cada uno de los objetivos planteados en este deben ser alcanzables, medibles y, en lo posible, deben asociarse a demandas territoriales concretas. A su vez, dichas metas deben estar relacionadas e integradas a las políticas nacionales y regionales –tales como las Estrategias de Desarrollo Regional– de manera que tengan un vínculo directo con las fuentes de financiamiento. Por tanto, se propone la inclusión de metas o indicadores cuantificables, que permitan evaluar el desempeño municipal en función de los objetivos planteados, así como también ajustar los objetivos en caso de ser necesario. A su vez, en lo posible, dichas metas deben estar vinculadas al presupuesto municipal. La asociación de las metas y objetivos del PLADECO con unidades territoriales, tales como barrios o agrupaciones de barrios, tiene una alta incidencia en los grados de participación ciudadana, por cuanto los actores involucrados pueden apreciar la incidencia directa de dichos objetivos en su calidad de vida.
- g. Establecimiento de un protocolo de seguimiento y monitoreo de metas, las cuales también deben contar con plazos de ejecución. Como señalan Nacke y Cellucci (2013), al establecer plazos para alcanzar las metas planteadas, “mejora la capacidad de respuesta, fortalece los lazos comunicacionales entre las distintas áreas que tienen que trabajar en conjunto y promueve el intercambio entre ellas”.
- h. Definición de roles, actores y responsables del cumplimiento de las metas establecidas.
- i. Definición de mecanismos de financiamiento para el cumplimiento de las metas establecidas, de manera de optimizar la asignación de recursos.

Los beneficiarios de este mecanismo debieran constituir todos los municipios del país, ya sea de manera directa (a través del uso de la guía por parte de los profesionales y funcionarios municipales) o indirecta (a partir de las consultoras en la elaboración de los PLADECO).

La Subdere, a través de su División de Municipalidades, puede externalizar la elaboración del material y herramientas de apoyo teórico-metodológico, el que debe realizarse posteriormente a la definición de estándares para la elaboración y gestión del PLADECO. El material de apoyo para la realización, gestión y seguimiento de los PLADECO no solo debiera estar disponible en formato digital en el sitio web de la Subdere, sino también debiese asegurarse su distribución impresa en todos los municipios del país.

Una forma de implementación más factible consiste en la utilización de metodologías de *e-learning*, especialmente para aquellos municipios que requieran de capacitación en aspectos puntuales de la elaboración y gestión del PLADECO.

3. Constitución de una red que articule a agentes de nivel central, regional y municipios para el fortalecimiento del PLADECO como instrumento de planificación, participación y rendición de cuentas

La constitución de una red de agentes públicos que articulen debidamente los tres niveles de gobierno (central, regional y municipal) en pos del PLADECO, precisa definir en cada una de estas escalas una entidad responsable no solo de fortalecer que este sea un instrumento que aporta a la planificación, participación y rendición de cuentas del gobierno comunal, sino que permita un mayor grado de integralidad y coordinación de las políticas públicas que emergen de estos tres niveles de gobierno.

Dado que la naturaleza de las políticas públicas que compromete un instrumento como el PLADECO es amplia y abarca múltiples ministerios y servicios públicos, incluso en algunos casos empresas públicas, la existencia de dicha unidad en cada municipio, en la Subsecretaría de Desarrollo Regional y en cada Gobierno Regional resultaría ser lo más acertado. Esta unidad podría denominarse como Unidad de Acción del PLADECO (UAP), la que en el caso del municipio debiera depender de la Secretaría de Planificación Comunal (Secplac), a nivel regional debiera depender de la División de Planificación y Desarrollo del Gobierno Regional (GORE) y a nivel central de gobierno debiera depender del Departamento de Desarrollo Municipal de la División de Municipalidades de la Subdere. En cuanto al tamaño y número de profesionales, dependerá de la dimensión de la tarea que involucra la gestión y dinámica del municipio, en algunos casos el propio Secplac podría asumir el rol de jefatura directa de la UAP y apoyarse parcialmente o totalmente con uno o más profesionales y/o técnicos.

Algunos de los puntos a considerar del rol y mecanismos de articulación de las UAP en las distintas escalas de gobierno:

- a. La UAP municipal deberá apoyar profesional y técnicamente la realización del PLADECO, así como también llevar a cabo un proceso de constante supervisión y monitoreo de los avances, incluyendo el nivel de cumplimiento de acuerdo a los objetivos y metas trazadas. Del mismo modo, deberá informar y emitir opiniones técnicas sobre la coherencia y compatibilidad con los lineamientos y objetivos del PLADECO de otras acciones públicas de carácter sectorial, regional o municipal que se promuevan, independientemente de que la decisión de ejecutarlas no dependa de la misma. Adicionalmente, deberá elaborar informes ejecutivos bimensuales para las distintas autoridades y directivos del municipio (alcaldes, concejales, secretarios, así como para la UAP del GORE y de la Subdere).

Adicionalmente, deberá mantener actualizada la información en el sitio web respectivo para facilitar el acceso a la consulta y supervisión de la ciudadanía, siendo en algunos casos posibles informar por otros medios escritos si la plataforma tecnológica de la que dispone el municipio y la propia población no resulta suficiente.

- b. La UAP del GORE deberá definir un responsable de la División de Planificación y Desarrollo (Diplade) que, con apoyo de algún otro profesional, se articule con el jefe de la UAP y su equipo para revisar y evaluar constantemente en qué medida las decisiones de política pública regional que surgen, fundamentalmente vía inversión FNDR, sean coherentes y compatibles con el PLADECO. Adicionalmente, deberá apoyar el desarrollo de la agenda de iniciativas que postule el municipio que estén dentro de los definidos en el PLADECO, particularmente bajo la modalidad de proyectos que requieren financiamiento vía FNDR. Y, también, considerar mantener informado de oportunidades de financiamiento regional y sectorial a las UAP municipales que puedan aportar al cumplimiento del PLADECO.
- c. La UAP de la Subdere deberá funcionar como una unidad de control, supervisión y monitoreo de los PLADECO, conformando una relación estrecha de trabajo e intercambio con cada UAP municipal para obtener información y mantener un registro permanente del avance y cumplimiento de los PLADECO de todas las comunas de Chile. Al mismo tiempo, se precisa que establezca también canales de articulación con las UAP regionales, sobre todo para promover iniciativas de trabajo conjuntas en orden a generar traspasos de recursos públicos, ya sea para inversión directa en proyectos o programas para el fortalecimiento organizacional –capacitación, asesoría, equipamiento en hardware o software, entre otros–, las cuales estén orientadas a potenciar los logros y cumplimiento del PLADECO. Se espera que la UAP de la Subdere participe en la gestión del sistema de información que se describe en el cuarto componente de la presente propuesta, con claves de acceso para las UAP municipales y regionales para mantener actualizada la información y optimizar la tarea de seguimiento y evaluación permanente. Y, finalmente, la articulación de las UAP en sus tres niveles de gobierno, se debe entender como una necesidad más que como una exigencia, conforme la ley actual entrega suficiente autonomía al municipio para negarse –si lo estima conveniente– de cumplir con exigencias de carácter procedimental que se le quiera imponer desde el nivel central o regional de gobierno. Por tal motivo, se pretende que el fortalecimiento en la articulación entre las UAP se vea como mecanismos que ayudan a mejorar la gobernabilidad, planificación y gestión municipal, sobre todo en el propósito de conseguir un mayor nivel de realizaciones de las iniciativas promovidas desde el PLADECO, por lo tanto, considerar esto como un elemento que ayuda a mejorar la evaluación y la confianza ciudadana.

Los beneficiarios de esta iniciativa de crear y articular las UAP debieran ser todos los municipios del país, conforme se les daría a los PLADECO una plataforma interna y externa de articulación para mejorar sus alcances y cumplimiento del mismo. Por otro lado, por sí mismas las UAP serían una

unidad que podría mejorar el nivel de articulación de la Secplac con otras unidades del municipio (Dideco, Dirección de Obras Municipales, Dirección de Aseo y Ornato, Dirección de Tránsito, Dirección de Administración y Finanzas Municipal, entre otras), fortaleciendo la planificación y gestión del municipio en su totalidad. Y, finalmente, el Gobierno Regional y la propia Subdere se verían beneficiados al contar con una plataforma de trabajo y articulación con los municipios de la cual hoy carecen.

La implementación de las UAP debiese constituir un proceso voluntario e incremental de parte de las municipalidades a partir de que previamente se constituya la UAP al interior de la Subdere y de cada GORE, acciones que de algún modo pueden ser exigidas desde el nivel central al regional. Con esta finalidad, debe considerarse el diseño e implementación de una plataforma web, así como un programa de difusión y capacitación a los municipios que se interesen. Será necesario establecer un protocolo de convenio de la Subdere con cada municipio, lo que eventualmente podría dar legitimidad a esta de favorecer con algún apoyo financiero o técnico a la municipalidad que se disponga a implementar la UAP en la Secplac.

4. Sistema de rendición de cuenta pública de la elaboración y gestión de los planes de desarrollo municipal, administrado por la Subdere

Se estima como esencial para avanzar en el mejoramiento de la efectividad del PLADECOC como instrumento de planificación, participación y rendición de cuentas, vincular el desarrollo del resto de los componentes de la presente propuesta con la implementación de un sistema de información de carácter nacional que opere en una plataforma de internet, que posibilite el acceso público a la información del contenido, características, nivel de cumplimiento tanto de los estándares de calidad como de las metas, y compromisos estipulados en los planes de desarrollo de cada comuna.

Las características básicas de este sistema serían:

- a. Existe un formato común de presentación de la información del PLADECOC de las comunas.
- b. Cada municipio ingresa la información a distancia.
- c. El sistema reporta el cumplimiento de los estándares de calidad de elaboración y gestión del PLADECOC de cada comuna.
- d. El acceso público a la información comunal posibilita el despliegue de diversos módulos de información (por ejemplo, acceso a Resumen Ejecutivo PLADECOC, documentos anexos según formato predefinido, seguimiento de cumplimiento de planes y compromisos global y por territorios, informes comparativos).
- e. La Subdere administra centralmente el sistema, sus servidores y respaldo, realizando los desarrollos de programación, diseño del sitio, habilitación de funcionalidades, centralización de bases de datos y generación de reportes estadísticos y análisis por comuna y niveles agregados.

- f. El sistema permite el ingreso de consultas y solicitudes sobre el Plan de Desarrollo Comunal, las que son derivadas a los municipios respectivos para su respuesta, según un protocolo definido.
- g. Las bases de datos e información del sistema son de acceso público para efectos de información, estudios y análisis.

El sistema propuesto tendría beneficios directos para la ciudadanía de cada comuna del país en cuanto a posibilitar el acceso a información, participación y consulta así como rendición de cuentas respecto del estado de la planificación del desarrollo de la comuna como asimismo su nivel de cumplimiento. Otros beneficiarios directos son todos los agentes del nivel central, regional y local que intervienen promoviendo o realizando políticas y programas relacionados con el desarrollo local.

El alcance de este componente es nacional, y se espera una implementación e ingreso al sistema que sea progresivo. Su implementación involucraría las siguientes etapas básicas: (a) diseño del sistema de información (diseño lógico, modelo de gestión y uso, diseño participativo de módulos y funcionalidades), aspecto que puede ser llevado a cabo por la Subdere con asesoría externa si se requiere; (b) diseño de un plan de implementación progresiva del sistema, a cargo de la Subdere; y (c) operación del sistema y vinculación con los restantes componentes de mejoramiento del PLADECO estipulados en esta propuesta.

5. Programa de capacitación de gestores PLADECO a nivel municipal (UAP)

Los principios de planificación estratégica implican no solo el diagnóstico y selección de las problemáticas clave en el desarrollo local, sino también el diseño de lineamientos y mecanismos que permitan implementar dichas acciones estratégicas, así como también monitorear, actualizar y medir las metas esperadas. Estas acciones requieren del involucramiento de todos los estamentos municipales en la elaboración y gestión del PLADECO y en especial de la propuesta Unidad de Acción del PLADECO (UAP).

Esta propuesta tiene las siguientes consideraciones:

- a. Como se mencionó anteriormente, los niveles de capacidad de gestión de los municipios en el país son diversos. Por tanto, para que el PLADECO se constituya efectivamente como un instrumento de planificación, participación y rendición de cuentas, se hace necesario que gran parte de los municipios nacionales se beneficien mediante un Programa de Capacitación Municipal para la Elaboración y Gestión de Planes de Desarrollo Comunal, financiado y coordinado por la División de Municipalidades de la Subdere. El objetivo de dicho programa es crear y mejorar las competencias o capacidades de planificación dentro de los municipios, que fortalezca la gestión del PLADECO –particularmente al interior de las UAP– así como también los indicadores de desarrollo comunal. En este sentido, es posible capita-

lizar en la experiencia internacional, especialmente de aquellos países en los cuales los planes de desarrollo local se encuentran consolidados como instrumentos de planificación, participación y rendición de cuentas.

- b. Tal como confirman los diversos estudios relacionados con la planificación del desarrollo local, el grado de efectividad de los instrumentos de planificación en gobiernos locales se basa en el nivel de conocimiento e involucramiento de la mayor cantidad de estamentos municipales (Nacke y Cellucci, 2013). De esta manera, el Programa de Capacitación Municipal para la Elaboración y Gestión de Planes de Desarrollo Comunal tiene como principal objetivo la preparación periódica de las Unidades de Acción del PLADECO, así como también jefes de dirección y profesionales municipales, de manera que no solo estén en conocimiento de las características y proceso de elaboración del PLADECO, sino también de su relevancia como instrumento de planificación comunal y de la necesidad de que para el éxito de su elaboración, gestión y cumplimiento, debe estar incluida la mayor parte de los agentes municipales. En este sentido, el Programa de Capacitación Municipal para la Elaboración y Gestión de Planes de Desarrollo Comunal debe extenderse no solo a las UAP y a los funcionarios municipales, sino también al Concejo Comunal.
- c. El seguimiento o monitoreo del desempeño municipal en función del cumplimiento de las metas establecidas en el PLADECO debe publicarse periódicamente, también como una forma de fortalecer el *accountability*, esto es, un instrumento de control de la gestión municipal. A su vez, además de los informes ejecutivos bimensuales para autoridades y directivos, la UAP debe dar cuenta al Concejo Municipal, cada 6 meses, del estado de avance en el cumplimiento de dichas metas. Este requerimiento ya se encuentra establecido en el Manual de la Subdere, no obstante no es necesariamente implementado por parte de las Secplac del país. Dado que al Concejo le corresponde aprobar presupuestos debidamente financiados, es fundamental que el PLADECO cuente con claridad en las fuentes de financiamiento de los proyectos.
- d. Cabe señalar también que, junto con el Programa de Capacitación Municipal para la Elaboración y Gestión de Planes de Desarrollo Comunal, es posible implementar medidas que implican un mayor grado de involucramiento y compromiso por parte de los estamentos municipales. Algunas de estas consisten en que la evaluación anual de profesionales y/o jefes de departamentos o direcciones municipales esté sujeta al cumplimiento o avance en relación a las metas establecidas en el PLADECO o que los ajustes de sueldos u honorarios también se basen en la contribución del desempeño de dicho profesional en el avance de los objetivos del plan. En este sentido, el cumplimiento de metas asociadas al PLADECO se puede vincular con los Programas de Mejoramiento de la Gestión⁸, por cuanto los alcaldes tienen atribuciones a este respecto.

⁸ Según la Dirección de Presupuestos (Dipres), a partir de 2014 los PMG cubrirán un total de 194 instituciones y más de 87 mil funcionarios, formando parte de uno de los mecanismos de incentivo de remuneraciones de tipo institucional más importante aplicado en la administración pública de nuestro país.

- e. Por último, se propone establecer mecanismos de certificación para los funcionarios, directivos y autoridades municipales que se hayan beneficiado del Programa de Capacitación Municipal para la Elaboración y Gestión de Planes de Desarrollo Comunal, de manera de establecer un incentivo para participar en este.

Se espera que el Programa de Capacitación Municipal para la Elaboración y Gestión de Planes de Desarrollo Comunal tenga cobertura total en el país en el mediano plazo, en la medida que los municipios valoren sus beneficios y se convierta en un insumo fundamental para el mejoramiento de las competencias de planificación, participación y rendición de cuentas. No obstante, debiese priorizar aquellos municipios que no cuentan con un PLADECO o que no lo han actualizado en los últimos cuatro o cinco años. La implementación de este programa –que como ya se señaló sería coordinado por la Subdere e implementado por expertos– puede realizarse a nivel intercomunal o provincial, agrupando, de esta manera, a municipios con problemáticas afines.

Este tipo de propuesta es de implementación en el corto y mediano plazo. El diseño de este programa debe considerar, en primer lugar, un estudio y análisis de experiencias similares en el extranjero, no solo a nivel de gobiernos locales, sino también de organizaciones civiles, académicas o privadas. Dicho estudio puede ser implementado por una institución universitaria y debe incorporar entrevistas a expertos a nivel nacional e internacional en la capacitación para la planificación estratégica en gobiernos locales, con especial énfasis en la participación ciudadana y la rendición de cuentas.

En segundo lugar, corresponde el diseño del Programa de Capacitación Municipal para la Elaboración y Gestión de Planes de Desarrollo Comunal, el cual debe licitarse dentro y fuera del país y debe incorporar las experiencias recabadas en la etapa anterior, así como también las particularidades de la diversa realidad nacional a nivel comunal y municipal, de manera que pueda ser aplicado en todos los municipios del país.

Finalmente, se encuentra la implementación del programa, la que debiese concretarse en un plazo de tres a cinco años.

6. Certificación de consultores para proveer asistencia técnica en la elaboración y desarrollo del PLADECO

Un componente fundamental en la consolidación de los PLADECO como instrumentos de planificación, participación y rendición de cuentas tiene relación con el proceso de elaboración de dichos planes. De allí la importancia de la certificación de los consultores que proveen de asistencia técnica en esta etapa.

En la actualidad, son los municipios, a través de sus Secretarías de Planificación, las entidades encargadas de licitar los PLADECO. Dentro de los

criterios de evaluación de las licitaciones, la experiencia profesional de los oferentes tiene una significativa ponderación. Como requisito, los oferentes deben estar inscritos en el registro de proveedores a cargo de la Dirección de compras y contratación pública de Chile Proveedores. No obstante, no existen mecanismos para certificar la calidad del trabajo de dichos consultores, ni la evaluación de los municipios respecto de su desempeño como asistencia técnica en la elaboración y desarrollo del PLADECO.

Se propone que, en función de los estándares para la elaboración y gestión del PLADECO (desarrollados en el primer punto), la Subdere cree una unidad certificadora de consultores para la elaboración del Plan de Desarrollo Comunal. La Subdere deberá definir si la certificación constituye un proceso voluntario que suma puntaje en las licitaciones o un proceso obligatorio para todos los consultores que participen en las ofertas públicas. En todo caso, se recomienda que la certificación sea gratuita o de muy bajo costo para los consultores.

En este sentido, primeramente debe crearse un Registro de Consultores particular para la elaboración de PLADECO y otras actividades similares, de la misma forma como operan los registros de consultores del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu), Ministerio de Obras Públicas o Ministerio de Desarrollo Social, entre muchos otros organismos gubernamentales. Estar inscrito en el registro de consultores constituye un requisito para participar de las licitaciones realizadas por estos organismos.

El Registro de Consultores del Minvu, por ejemplo, cuenta con tres categorías de consultores, dependiendo de su experiencia profesional. De esta manera, según la complejidad del proyecto licitado, se hacen llamados a diferentes categorías de consultores.

La unidad certificadora de consultores propuesta tiene por finalidad evaluar la calidad de la experiencia profesional de los registrados, no solo en términos del producto realizado y el cumplimiento de los términos de referencia, sino también desde la perspectiva de los municipios que han contratado sus servicios.

Dada la obligatoriedad de pertenecer al propuesto Registro de Consultores de la Subdere, la cobertura esperada es total. En cuanto a la certificación de consultores, si esta se hace obligatoria, la cobertura también sería total. En caso de que fuera voluntaria, la cobertura debiese ser incremental, en la medida en que esta beneficie a los consultores que ganan las licitaciones.

Por su parte, la implementación de esta propuesta se basa en la acción de la División de Estudios y Evaluación en coordinación con la División de Municipalidades de la Subdere. El Registro de Consultores es factible de realizar mediante una plataforma web que no solo permita identificar a los consultores,

sino que también reúna el marco normativo y legal vigente, manuales y material de apoyo, licitaciones en curso o convenios, entre otra información relevante.

Una vez implementado el registro, debe crearse la Unidad Certificadora de Consultores dentro de la Subdere o fuera de esta. La certificación de consultores debe implementarse mediante un proceso voluntario por parte de quienes participen en las licitaciones para la elaboración de los PLADECO. Los parámetros de certificación deben ser incrementales, en la medida en que las consultoras vayan adquiriendo las competencias necesarias para elaborar PLADECO según los estándares desarrollados en el primer componente de esta propuesta.

7. Modificaciones a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades

Para fortalecer el PLADECO como instrumento rector de la planificación y gestión municipal, se requiere modificar la Ley Orgánica Constitucional (LOC) de Municipalidades para mandar a los municipios a realizar algunas acciones tendientes a fortalecer el PLADECO como herramienta de supervisión, control y sanción política de la ciudadanía a las autoridades del gobierno local. Dentro de las modificaciones que se plantean necesarias y que deben quedar debidamente consignadas en la ley y en su reglamento respectivo para tal propósito se encuentran:

- a. Periodo de realización: el PLADECO debe ser realizado en el primer año de gobierno municipal en un plazo máximo de 8 meses desde que las autoridades asuman, con un horizonte de realización que va desde su aprobación por el Concejo Municipal (máximo en octubre de cada año) hasta el cierre de su mandato. Se entenderá que el proceso de realización del PLADECO estará solo comprometido a terminar tareas relativas a los proyectos en curso derivados del PLADECO anterior o en régimen propio del desarrollo de la tarea de gobierno del municipio.
- b. Formato de aplicación: el PLADECO debe contener una definición precisa de su forma de operacionalización, estableciendo qué estamento interno del municipio es responsable de conducir el proceso, monitorear y dar cuenta periódicamente de sus avances; quién realiza el PLADECO (internamente o por un agente externo); los medios de difusión pública exigidos durante su desarrollo y posterior ejecución (sitio web, correo postal, afiches en dependencias públicas municipales, entre otros); y, por último, las exigencias de incorporarlo a la cuenta pública anual como parte sustantiva del reporte de la autoridad edilicia. Respecto al primer punto relativo a la responsabilidad sobre el instrumento, se propone que durante el periodo de realización del PLADECO se constituya una comisión de coordinación que integre a todos los directores de planta además de las Corporaciones de Salud y Educación (si existiesen), presidiendo esta coordinación el Secretario de Planificación Comunal. Este último estamento, una vez aprobado el PLADECO, quedará mandatado para controlar, monitorear y reportar sobre sus avances (al menos dos veces al año).

- c. Formato de contenidos: el PLADECO debe fijar un estándar de contenidos mínimos pero a la vez precisos que permitan transformar este instrumento en un medio eficiente y eficaz de control y supervisión ciudadana, así como de planificación y gestión para el municipio. Conforme lo anterior, debe fijar como mínimo en sus contenidos: visión, objetivos, lineamientos estratégicos, iniciativas (proyectos, programas, acciones), responsables (directos e indirectos), plazos e indicadores de proceso y de resultados. Respecto a las iniciativas, deberán distinguirse tres categorías: (i) autónomas, aquellas acciones dependientes de forma exclusiva de las capacidades profesionales-técnicas y presupuestarias municipales; (ii) complementarias, aquellas acciones que dependen de acuerdos con externos (GORE, ministerios, sector privado, sociedad civil, etc.) para su materialización aun con recursos profesionales-técnicos y presupuestarios municipales; y (iii) dependientes, cuando para su materialización no basta con acuerdos externos, sino que también debe dotarse de recursos profesionales-técnicos y/o presupuestarios municipales. La posibilidad de asignar a cada iniciativa una de estas categorías, permitirá establecer una evaluación más objetiva sobre el cumplimiento en los objetivos del PLADECO.
- d. Rol de autoridades y directivos públicos: las modificaciones a la LOC de Municipalidades debe dejar establecido el rol preciso que le cabe al alcalde, Concejo, directores de departamentos y directores de servicios, en cuanto a la realización, aplicación, reporte, cuenta pública y aprobación en todas sus posibles etapas del PLADECO; ya sea consignado en la propia Ley de manera más precisa o en el reglamento complementario. Por lo pronto, cada directivo deberá ser parte del equipo de coordinación en la realización del PLADECO, promoviendo compromisos de iniciativas, responsabilidad y plazos en el logro de los objetivos. Por su parte, el alcalde deberá asumir que el PLADECO debe ser compatible con su Plan de Gobierno y actuar en consecuencia en su gestión, mientras los concejales deberán exigir el cumplimiento del PLADECO, al menos en todas aquellas iniciativas de carácter autónomo.
- e. Fortalecimiento del carácter rector del PLADECO: todo programa de departamento y/o servicio deberá considerar como eje rector los objetivos y lineamientos estratégicos planteados por el PLADECO, debidamente justificado –o no– en su consideración. Debe ligarse las iniciativas a las planteadas en el PLADECO cuando así lo requiera. Debe entenderse que el avance y éxito del PLADECO es un objetivo superior para el municipio, por lo tanto, las metas e iniciativas establecidas de cada departamento o servicio deben sumar a ese propósito.
- f. Políticas de incentivos: conforme actualmente esta es una función privativa del alcalde con acuerdo del Concejo se debe vincular, dentro del programa anual de mejoramiento propuesto por el alcalde, el PLADECO a un PMG, para lo cual la modificación de la Ley debiera consignar esta facultad como una acción de carácter obligatoria de modo de comprometer los recursos humanos (profesionales, técnicos y administrativos) en pos del logro de los objetivos del PLADECO.

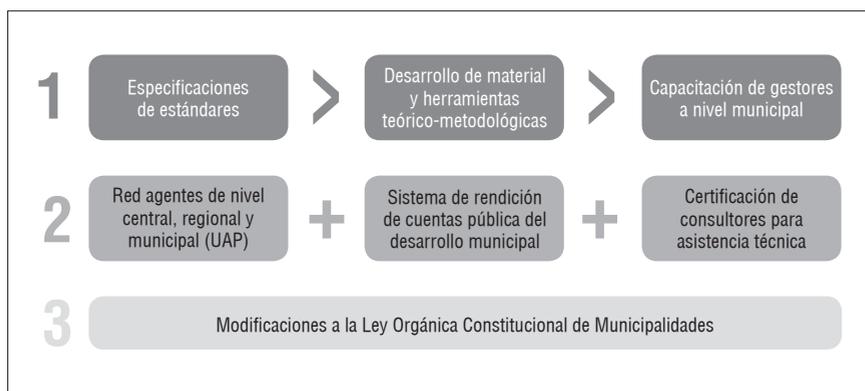
La modificación a la LOC permitirá fortalecer el carácter rector del PLADECO para el municipio, por lo tanto los beneficiarios serán los propios municipios con sus autoridades y equipos de trabajo, quienes podrán tener una carta de navegación que los ordena y compromete por ley, no solo porque se debe tener un Plan de Desarrollo Comunal y actualizarlo como ahora, sino porque norma con mayor precisión los alcances para su planificación y gestión. La ciudadanía, por su parte, se verá favorecida porque dispondrá de un instrumento de control más eficaz y transparente sobre el quehacer de las autoridades de la comuna.

Conclusiones

Ante la carencia de información más específica respecto del grado en que el PLADECO cumple o no un rol relevante como instrumento de planificación, participación y rendición de cuentas, la presente investigación diseñó una batería de componentes metodológicos para recolectar información diagnóstica. Los resultados obtenidos señalan que el PLADECO está siendo formulado por la mayoría de los municipios chilenos, en general aporta relevantes elementos de diagnóstico comunal, orientaciones estratégicas y oportunidades de participación para las comunidades locales. Sin embargo, se constatan importantes falencias en cuanto a los componentes específicos de planificación que incorpora, escasa relevancia operacional del instrumento en la gestión municipal, baja vinculación con los presupuestos, carencia de articulación con los niveles regionales y sectoriales, y desvinculación con mecanismos efectivos de rendición de cuentas y gobierno abierto. Visto desde otro ángulo, se presentan en la actualidad múltiples oportunidades para mejorar la política pública relacionada con el uso del PLADECO y el potenciamiento de la planificación, participación y rendición de cuentas municipales.

Tal como se ha podido comprobar a lo largo de esta propuesta para el mejoramiento de la efectividad de los Planes de Desarrollo Comunal como instrumentos de planificación, participación y rendición de cuentas municipales, la Subsecretaría de Desarrollo Regional juega un papel fundamental, en tanto institución especializada en las políticas y programas de desarrollo regional y local. No obstante, la propuesta aquí planteada requiere de la articulación de dicho organismo con otras instancias, especialmente a nivel municipal.

FIGURA 7. **Articulación estratégica de los componentes de la propuesta para el fortalecimiento del PLADECO**



Fuente: elaboración propia.

En primer lugar, la definición y construcción de estándares para la elaboración del PLADECO, así como el diseño de un plan de implementación progresiva, requiere de fondos específicos y capacidades profesionales que deberían provenir de la Subdere, específicamente, de la División de Municipalidades. En la medida que se asigne un fondo especial y recursos profesionales en dicha división, se hace factible también la elaboración de material y herramientas teórico-metodológicas para el desarrollo de los PLADECO, considerando la heterogeneidad de municipios y comunas del país. A su vez, se hace factible la capacitación de los gestores del PLADECO a nivel municipal, así como también la certificación de consultores para proveer asistencia técnica en la elaboración y desarrollo de dichos instrumentos de planificación. Mientras la creación de un registro de consultores para la elaboración de PLADECO es bastante factible, dada la experiencia avanzada por otros organismos gubernamentales del país, la asignación de fondos específicos posibilitaría también la agilización en la concesión de recursos para asistencia técnica (en relación al FNDR, por ejemplo).

Como se puede apreciar en la Figura 7, los componentes de la propuesta aquí desarrollada son posibles de articular en tres ejes estratégicos. El primero de ellos tiene relación con el fortalecimiento de las capacidades intramunicipales para la elaboración y gestión de los PLADECO y son secuenciales, en la medida en que primeramente deben especificarse los estándares de calidad, para luego desarrollar el material de apoyo teórico-metodológico y finalmente capacitar a funcionarios, directivos y autoridades municipales en la gestión de este instrumento de planificación.

El segundo eje hace referencia a la articulación de la gestión del municipio con agentes externos. Si bien no tienen una condición secuencial, la sumatoria de estos componentes es fundamental en el fortalecimiento del PLADECO como herramienta para la planificación, participación y rendición de cuentas. Dentro de este eje se encuentra la formación de una red de agentes de nivel central, regional y municipal a través de Unidades de Acción del PLADECO (UAP), en articulación con la sistematización de la rendición de cuentas públicas en una plataforma de carácter nacional y la certificación de los consultores que asisten técnicamente en la elaboración y actualización de dichos instrumentos.

El tercer eje es de ejecución a más largo plazo, pues requiere de mayores acuerdos políticos. No obstante, su implementación permitiría consolidar el PLADECO según los términos aquí planteados.

En efecto, existe completa factibilidad legal para la promoción e implementación de estándares de calidad para la planificación comunal, pues esto recae en las funciones propias de la Subdere. En principio no existiría obligación legal de los Municipios de adoptar dichos estándares, sin embargo, la asociación de los logros y disponibilidad de información sobre los estándares con diversas iniciativas de la gestión municipal (postulación a fuentes de financiamiento, evaluaciones PMG), en la práctica haría imperativo su desarrollo y uso.

Tanto el diseño de estándares y el plan de implementación, como el desarrollo de una Guía teórico-metodológica, puede ser llevado a cabo con ayuda de consultoría externa, de estimarse necesario.

A su vez, el sistema de rendición de cuenta pública del cumplimiento municipal, administrado por la SUBDERE, requiere ejecutar un proyecto que provea de un diseño lógico del sistema y sus aplicaciones, así como las especificaciones de requerimientos tecnológicos y recursos de operación. El diseño del sistema recibe como insumo la definición de estándares de calidad del PLADECO y debe contemplar una metodología participativa que integre la visión de posibles usuarios, tales como ciudadanos y entidades institucionales. Cabe señalar que si bien la puesta en marcha y operación del sistema tiene costos de inversión en tecnología (fundamentalmente en la Subdere) y requieren de personal en programación y operación, no se estiman costos de gran magnitud. Cabe señalar también que actualmente la Subdere administra el Sistema Nacional de Indicadores Municipales (SINIM) y el sistema aquí propuesto podría constituir una extensión ligada al personal y estructura ya existentes.

Por otro lado, la implementación de las Unidades de Acción del PLADECO requiere de la expresa voluntad de constituir las por parte de los tres niveles

de gobierno –nacional, regional y municipal–. En este sentido, es posible que algún profesional actualmente contratado en una de las tres unidades señaladas (Secplac, Diplade y Dirección de Desarrollo Municipal) asuma esta jefatura incluso en jornada parcial, apoyándose parcialmente en algunos profesionales y/o técnicos de dicha unidad. Por lo tanto, los costos asociados a esta podrían no ser significativos y estar dentro del actual sistema de financiamiento público. La factibilidad de realización de esta propuesta es alta, puesto que no exige ningún cambio en la legislación, sino la expresa voluntad de las partes involucradas de constituir las UAP en los tres niveles de gobierno.

Por último, la factibilidad de realización de las modificaciones a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades es baja en el corto plazo y posiblemente alta en el mediano plazo, dado que cualquier modificación a una LOC conlleva mucho debate intra y extraparlamentario, además de requerir un quórum alto para su aprobación (4/7). Todo lo anterior podría significar un par de años para su aprobación, pero conforme es un instrumento que por esencia promueve un mayor empoderamiento ciudadano y mayor descentralización político-administrativa, resulta más factible que sea acogido en el largo plazo.

La propuesta recientemente planteada reviste de gran complejidad, por cuanto obliga a modificar la Ley Orgánica Constitucional (LOC) de municipalidades o directamente generar una nueva ley en relación con la regulación de los procedimientos y contenidos mínimos del PLADECO. Es por esta razón que la estrategia debiera apuntar a instalar la convicción de que el fortalecimiento del PLADECO abre la puerta para una mayor descentralización a escala local. En este sentido, el programa de gobierno de la autoridad local de turno debiera plasmarse en el PLADECO que está obligado a realizar. De esta manera, el alcalde podría exigir con mayor propiedad al gobierno regional y central el apoyo necesario para concretar los proyectos y/o iniciativas consignados en el PLADECO, así como a responsabilizarlos ante la ciudadanía cuando no obtenga dicho apoyo.

Referencias

- Arredondo, J., Toro, F., Olea, F.,** 2007. *Política pública y planificación participativa: una mirada desde el ámbito local*. MIDEPLAN-SERPLAC. Santiago, Chile.
- Arnstein, S.,** 1969. A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35 (4), 216-224.
- Behn, R.D.,** 2001. *Rethinking democratic accountability*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Bryson, J.M.,** 1988. *Strategic planning for public and nonprofit organizations*. Jossey – Bass. San Francisco.
- Calderón, C., y Lorenzo, S.,** 2010. *Open Government: Gobierno Abierto*. Alcalá El Real: Algón Editores.
- Cepal-SUBDERE,** 2009. *Manual de Elaboración del PLADECO*. Santiago, Chile: Cepal-SUBDERE.
- Commonwealth of Australia,** 2012. *Review of Government Service Provision*. Canberra, Australia: Productivity Commission. Disponible en: www.pc.gov.au.
- Edwards, L.,** 2012. Strategic Planning in Local Government: Is the Promise of Performance a Reality?. *Public Management and Policy Dissertations*. Paper 36.
- IDEA,** 2010. *Connected councillors: a guide to use social media to support local leadership*. Londres: NALC - The standards board for England - Leadership for local government.
- Lathrop, D., y Ruma, L.,** 2010. *Open Government: collaboration, transparency and participation in practice*. Sebastopol. CA: O'Reilly Editors.
- Matus, T., Quezada, M., Flores, R., Funk, R., Orellana, A., Fuentes, L., Sepúlveda, M, Arriagada, J., Valdivieso, G., Vidal, T.,** 2010. *Identificando municipios efectivos: análisis de cuatro componentes transversales en la gestión municipal de la Región Metropolitana Camino al Bicentenario: Propuestas para Chile*. Santiago, Chile: Centro de Políticas Públicas UC.
- Meldon, J., Kenny, M. y Walsh, J.,** 2004. Local Government, Local Development and Citizen Participation: Lessons from Ireland. Pp. 39–59 in *Participatory Governance: Planning, Conflict Mediation and Public Decision-Making in Civil Society*, ed. W.R. Lovan, M. Murray and R. Shaffer. Aldershot: Ashgate.
- Montecinos, E.,** 2006. Descentralización y democracia en Chile: Análisis sobre la participación ciudadana en el presupuesto participativo y el plan de desarrollo comunal. *Revista de Ciencia Política* N° 26. Universidad de Los Lagos. Santiago, Chile.
- Nacke, M. y Cellucci, M.,** 2013. *La planificación estratégica: herramienta para la transparencia y la rendición de cuentas en el gobierno local*. Documento de Trabajo N°107. Buenos Aires: CIPPEC.

- OCDE**, 2013. *Urban Policy Reviews, Chile 2013*. OECD
- OCDE**, 2009. *Governing Regional Development Policy: The Use of Performance Indicators*, OECD Publishing, doi: 10.1787/9789264056299-en.
- Open Government Partnership**, 2014. *Local Government*. Rescatado el 16 de mayo de 2014 desde Open Government Guide. Disponible en: www.opengovguide.com/local-government/
- ORTSI**, 2010. *Open Government: 10 ideas para hacer tu ayuntamiento abierto*. Observatorio Regional de la Sociedad de la Información de Castilla y León.
- Sustainable Development Unit**, 2008. *Building Sustainable Urban Communities*. Discussion document, Ministry of Internal Affairs, Government of New Zealand, Auckland, New Zealand.
- Valdivieso, G.**, 2014. *¿Para qué sirve el PLADECO? Revista digital PLANEÓ*. Disponible en: <http://revistaplano.uc.cl/plano-hoy/columnas/lugares/para-que-sirve-el-PLADECO>
- Valenzuela, J.P.**, 2007. *Análisis prospectivo de las capacidades institucionales y de gestión de los gobiernos subnacionales en Chile*. Washington, DC: IADB.

Currículos comparados, percepciones docentes y formación de profesores para la formación ciudadana: tendencias y proposiciones de mejoramiento

INVESTIGADORES

RODRIGO MARDONES

Instituto de Ciencia Política

CRISTIÁN COX

Facultad de Educación

ANA FARÍAS

Instituto de Ciencia Política

CAROLINA GARCÍA

Facultad de Educación

Resumen

Esta investigación abarcó tres dimensiones claves de la educación ciudadana escolar: el currículum ministerial sobre educación ciudadana, las percepciones del profesorado que en la educación media enseña el área Historia y Ciencias Sociales, y los planes de estudio de las facultades de Historia y Geografía que los preparan. El análisis comparado de las tres definiciones curriculares vigentes entre 1996 y 2013, para la educación básica y media del país, junto a su comparación con las definiciones equivalentes para la educación secundaria de Francia e Inglaterra, llevan a concluir como ventajosos tres cambios: en primer lugar, se propone establecer una asignatura nueva de educación ciudadana; un segundo cambio consiste en reformular los objetivos y contenidos referidos a la política, y sus instituciones y procesos, del actual 6° grado; el tercer cambio plantea que el Ministerio de Educación y su Unidad de Currículum y Evaluación deben tomar medidas para superar la actual situación de anomia o desorden de las prescripciones curriculares nacionales imperante en este ámbito durante los últimos años. En términos de capacidades docentes, se constata que pese a que el sistema escolar desde hace más de una década y media tiene un currículum que demanda que los profesores de Historia y Ciencias Sociales tengan conocimiento sistemático

de estas últimas –economía, sociología, ciencia política–, además de contenidos de educación cívica, el profesorado en ejercicio declara no haber tenido preparación en estos ámbitos disciplinarios, y el análisis de los planes de estudio de las facultades que preparan profesores para estas áreas, confirma lo declarado por los profesores en ejercicio: un cuadro de ausencia de oportunidades de aprendizaje y preparación en las mismas. El trabajo identifica las áreas temáticas y disciplinarias en la formación de los profesores cuyo déficit, se argumenta, es urgente reparar.

Antecedentes

La formación ciudadana es un ámbito crítico para el funcionamiento virtuoso de la democracia; para la promoción de la amistad cívica y la cohesión social; y para el establecimiento y desarrollo de una cultura democrática. La educación ciudadana entendida en términos amplios como proceso de formación en que niños y jóvenes adquieren conocimientos, habilidades y actitudes necesarios para la vida juntos con los cercanos y los distantes, como para relacionarse con, y actuar en, el sistema político y sus instituciones y prácticas, tiene como función determinante establecer en cada generación las bases de tal creencia. Desde esta perspectiva, lo que haga, o no, el sistema escolar y sus profesores, tiene una importancia fundamental para el desarrollo democrático (Gutman, 1999; Crick, 1998; Peña, 2007).

Tal desarrollo democrático en las condiciones contemporáneas de una ciudadanía compleja requiere tanto conocimientos como habilidades y actitudes. El concepto contemporáneo de educación ciudadana resulta de conjugar estas dimensiones: la de la educación cívica tradicional, como conocimientos del sistema político, y la de construcción de competencias para la participación, actitudes y habilidades (Cox, Jaramillo, Reimers, 2005). Más aún, según Amy Gutman (1999) junto con las habilidades y los conocimientos necesarios para la participación política, la educación política debe estar guiada por principios y promover el cultivo de virtudes.

En Chile, las relaciones entre educación y participación ciudadana últimamente han sido motivo de preocupación explícita del sistema político, dados los bajos y marcadamente decrecientes índices de participación electoral juvenil¹, así como también en base a los resultados de las pruebas internacionales de educación cívica CIVED 1999/2000 e ICCS 2009. En esta última medición el país obtuvo 483 puntos, levemente inferior al promedio internacional de 500 puntos (0,17 desviaciones estándar más abajo), ocupando el

1 Según los resultados de la última Encuesta Nacional de Juventud (Gobierno de Chile 2012, p. 64), un 21% de las personas jóvenes entre 18 y 29 años estaba inscrita en los registros electorales antes de que se promulgara la nueva ley de inscripción automática y voto voluntario. De las personas jóvenes inscritas, un 74% declaró haber votado por algún candidato en la elección de presidente el año 2010; lo que significa que solo el 15,5% de los jóvenes habilitados habría efectivamente votado.

puesto 24 entre 36 países². En busca de explicaciones y de cursos de acción, la atención del sistema político se ha volcado hacia el currículo. En efecto, en 2004 el Gobierno del Presidente Ricardo Lagos convocó una comisión políticamente plural de formación ciudadana coordinada por el Ministerio de Educación, que luego de un semestre de deliberación y consultas publicó un Informe (Mineduc, 2004) que tuvo por foco la adecuación del currículo entonces vigente, definido en 1996 para la educación básica y en 1998 para la educación media. El Informe detectó vacíos de contenidos y planteó innovaciones importantes en la secuencia de los mismos, lo que tuvo decisivas consecuencias sobre un ajuste del currículo realizado en 2009. La preocupación política ha enfatizado mucho menos, en cambio, la temática de la preparación de los profesores para ofrecer las oportunidades de aprendizaje de la ciudadanía que define el currículo. Nuestra investigación abordó estas dos dimensiones claves para una comprensión y propuesta sobre Educación Ciudadana (EC) y en lo que sigue daremos cuenta del estado del arte en ambas.

1. Antecedentes curriculares

La pregunta por el currículo de la educación ciudadana tiene el significado e importancia de referirse a la definición explícita y pública de las opciones que una sociedad hace, a través de sus sistemas político y educativo, con el fin de preparar a la nueva generación para la vida en democracia y sus requerimientos morales y cognitivos. Tal definición adopta la forma de una prescripción que regula los objetivos y contenidos que enmarcan el quehacer de los profesores, los contenidos de los libros de texto y la evaluación, y en los sistemas más coherentes, también la formación inicial de los profesores y las actividades de educación continua de los mismos.

Desde la crisis de la democracia a inicios de los años setenta, hasta el presente, el currículo escolar para la formación ciudadana ha sido redefinido cuatro veces. Primero por la dictadura cívico-militar en 1980-81, que definió un currículo centrado en la familia y en valores nacionalistas en la educación básica, y una asignatura de educación cívica y economía para los dos últimos grados de la Educación Media, centrada en la Constitución de 1980 y los principios de ‘democracia protegida’ que esta articula (Mineduc, 1981; Bascope, Cox, 2014). Luego, en contexto democrático, durante el Gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, el currículo de la reforma de los noventa –en 1996 para la Educación Básica y en 1998 para la Educación Media– junto con cambiar propósitos y contenidos de modo de hacerlos relevantes para la preparación de ciudadanos de una democracia plena, los organiza no en

2 Ver también los resultados de prueba International Civic and Citizenship Education Study (ICCS 2009), correspondiente al tercer estudio sobre educación cívica y ciudadana realizado por la International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA). Disponible en http://www.iea.nl/icsc_2009.html, al que se accedió el 6 de noviembre de 2014. Para más detalles sobre el caso de Chile, consultar Gobierno de Chile (2010).

una asignatura de cívica al final de la educación media, sino que los distribuye en cuatro de ellas (dos en Básica y dos en Media), así como en los Objetivos Fundamentales Transversales (Mineduc, 1996, 1998). El tercer cambio se realiza como ajuste al currículo de formación ciudadana de los noventa y tiene lugar en 2009, durante la primera administración de la Presidenta Michelle Bachelet, de acuerdo a orientaciones de cambio establecidas por la Comisión de Formación Ciudadana convocada por el Ministerio de Educación en 2004, que, entre otros ajustes, propuso enfatizar contenidos referidos a la institucionalidad política y el compromiso ciudadano, y reubicar los contenidos principales de ambos temas, del 1° al 4° Año Medio (Mineduc, 2009). Finalmente, en 2013, bajo el Gobierno del Presidente Sebastián Piñera, tiene lugar una nueva redefinición de las oportunidades de aprendizaje de la ciudadanía en la experiencia escolar, explicitándose un eje de formación ciudadana dentro de la asignatura de Historia, Geografía y Ciencias Sociales, desde 1° de Educación Básica (EB) hasta 2° de Educación Media (EM) (Mineduc, 2013).

La Tabla 1 ofrece una visión sinóptica de la evolución de la organización curricular de la educación ciudadana (EC) desde 1996 al presente, en dos planos: el de su presencia distribuida en el conjunto del currículo escolar (EB y EM, primeras cuatro columnas); y el de la presencia de su foco principal de objetivos y contenidos, en la asignatura de Historia, Geografía y Ciencias Sociales de la Educación Media (últimas tres columnas).

Si se acepta que el conocimiento acerca de la política y sus instituciones y procesos constituye el núcleo distintivo y necesario de la EC, la columna 4 de la Tabla 1 revela que los tres currículos mantienen como constante que la primera vez que este es ofrecido es en 6° grado; en cambio, en la Educación Media, las tres definiciones varían: en 1998 fue ubicado en 1° medio; en 2009 en 4° medio; y en las Bases Curriculares de 2013 estos contenidos fueron ubicados en 2° medio. Estos movimientos, junto con hacer dudar acerca de la importancia que en estas decisiones ha tenido el criterio de relevancia para los estudiantes, plantean al Ministerio de Educación actual la interrogante de si la última ubicación (2° EM) acarreará una redefinición de los objetivos y contenidos del 4° EM –que son sobre el mismo foco institucional–, o, al modo concéntrico, si los reiterará, no alterando por tanto lo que definió el Ajuste Curricular de 2009.

Respecto de las categorías de organización y recursos curriculares para los contenidos de EC en la asignatura de Historia, Geografía y Ciencias Sociales en la Educación Media (últimas tres columnas de la Tabla 1), deben señalarse tres constataciones: (i) en la EM del presente hay dos prescripciones curriculares traslapadas: la de 2013 para 1° y 2° medio, y las de 2009 para 3° y 4° grados, lo que hace urgente examinar y resolver sobre la coherencia de las mismas; (ii) las Bases Curriculares (2013) cambian los rótulos de las categorías de organización del currículum de 2009 y 1998, sin modificar los conceptos

TABLA 1. **Organización curricular de la formación ciudadana: Marco curricular de 1996-1998, Ajuste Curricular de 2009 y Bases Curriculares 2013**

Organización de la formación ciudadana en el conjunto de la experiencia escolar (Básica y Media)				Organización de la formación ciudadana en la asignatura Historia, Geografía y Ciencias Sociales en el nivel Educación Media (4 horas semanales en los 3 currículos)		
Documento curricular	Grados	Organización 'distribuida': asignaturas y Objetivos Fundamentales Transversales	Ubicación contenidos sobre institucionalidad política	Categorías de organización	Ejes de contenido	Recursos curriculares
Marco curricula 1996 (EB) y 1998 (EM)	1° Ed. Básica a 4° Ed. Media	<ul style="list-style-type: none"> - Estudio y comprensión del Medio Natural, Social y Cultural (EB) - Estudio y comprensión de la sociedad (EB) - Orientación (EB) - Historia y Ciencias Sociales (EM) - Filosofía y Psicología (EM) - Objetivos Fundamentales Transversales: formación ética; persona y entorno (EB y EM) 	6° EB 1° EM	<ul style="list-style-type: none"> - Objetivos Fundamentales - Contenidos Mínimos Obligatorios - Objetivos Fundamentales Transversales 	No se establecen	Planes de estudio 1° a 4° EM Programas de estudio 1° a 4° EM Textos para el alumno 1° a 4° EM Formación ciudadana actividades de apoyo para el profesor. 1°EB a 4° EM Mineduc - UCE - (2004)
Ajuste curricular 2009	1° Ed. Básica a 4° Ed. Media	<ul style="list-style-type: none"> - Historia y Ciencias Sociales (EB y EM) - Orientación (EB) - Filosofía y Psicología (EM) - OFT: Formación ética; persona y entorno (EB y EM) 	6° EB 4° EM	<ul style="list-style-type: none"> - Objetivos Fundamentales - Contenidos Mínimos Obligatorios - Objetivos Fundamentales Transversales 	No se establecen	Planes de estudio 1° a 4° EM Programas de estudio 1° a 2° EM Textos para el alumno 1° a 4° EM
Bases curriculares 2013	1° Ed. Básica a 2° Ed. Media	<ul style="list-style-type: none"> - Historia, Geografía y Ciencias Sociales (EB y EM) - Filosofía y Psicología (EM) - Objetivos de Aprendizaje Transversales (OAT): Dimensión socio-cultural y ciudadana; Dimensión Moral (EB y EM) 	6° EB 2° EM	<ul style="list-style-type: none"> - Objetivos de Aprendizaje - Organizadores Temáticos - Objetivos de Aprendizaje Transversales 	Historia Geografía Formación Ciudadana	Planes de Estudio 1° a 2° EM Guiones didácticos de Formación Ciudadana 7° EB a 4° EM (2014)

Fuente: elaboración propia a partir de documentos curriculares: Marco Curricular 1998, ajuste Curricular 2009 y Bases Curriculares 2013.

del caso³; (iii) desde la perspectiva de la puesta en práctica del currículo, los recursos curriculares con que cuenta el docente para poner en práctica la EC varían grandemente entre las tres definiciones: solo fueron completos para el caso del Marco Curricular de 1996-98, en que los profesores contaron con programas de estudio para los cuatro grados, y los estudiantes con libros de texto. Adicionalmente, desde el 2004, los profesores contaron con material de apoyo con sugerencias de actividades para realizar EC desde 1° de EB a 4° EM. El currículum del ajuste en 2009 no contó con programas de estudio para 3° y 4° EM, pero con libros de texto para los alumnos; el de las Bases Curriculares (2013), no cuenta ni con programas de estudio ni libros de texto, sino que con guiones didácticos para profesores con sugerencias de actividades.

Si se comparan los contenidos de los currículos, en términos de la presencia cuantitativa comparada –en número de citas– en los tres currículos de los contenidos que se refieren a valores o principios que constituyen la base moral de la ciudadanía democrática; ciudadanos y participación, que tiene por foco los roles y relaciones del ciudadano con el orden político; e instituciones, que tiene como referente las instituciones políticas y civiles de un sistema democrático⁴, esquemáticamente el cuadro resultante es el que describimos a continuación.

Los valores que presentan el mayor porcentaje de referencias en los tres documentos curriculares son Derechos Humanos, Democracia y Diversidad. En tanto que los principios de Cohesión Social y Justicia Social están ausentes de las tres propuestas. De los demás principios incorporados, los que presentan el menor porcentaje de referencia son los de Solidaridad (2,1%) que solo está presente en el Marco Curricular, y los de Libertad y Tolerancia (2,1%), que solo son considerados en las Bases Curriculares.

De las categorías vinculadas a la dimensión política de la ciudadanía – Voto, Representación, Deliberación, Negociación y logro de Acuerdos y Rendición de cuentas–, el análisis cuantitativo referido reveló que estos tópicos son los que presentan la menor presencia (menor número de citas) en este ámbito. De hecho, de las cinco categorías, Deliberación, Negociación y Logro de Acuerdos no tienen presencia en ninguna de las tres propuestas curriculares comparadas, y Voto es considerado explícitamente solo en la formulación de 2009. En efecto, es especialmente destacable la poca importancia que se le asigna a la categoría Voto en los tres currículos. Solo hay una referencia en el Ajuste Curricular de 2009, que destaca el ejercicio del sufragio en la elección de autoridades, sin entregar más orientaciones sobre cómo abordar

3 Aunque en el giro de Objetivos Fundamentales a Objetivos de Aprendizaje se evidencia un intento de hacer más específicos e identificables estos últimos, que en ocasiones los asemeja a actividades más que objetivos. Ver O. Espinoza (2014).

4 Para una descripción detallada de las categorías y el método de análisis, revisar Cox, Bascopé, Castillo, et.al, 2014.

esta forma de participación política –lo que contrasta notoriamente con el tratamiento que los dos currículos europeos considerados –de Inglaterra y Francia– otorgan al tema.

Respecto al ámbito Instituciones, cabe destacar que en los tres currículos tienen baja o nula presencia las categorías temáticas organizaciones políticas en la sociedad, Fuerzas Armadas, Sistema Judicial y elecciones.

Desde una perspectiva que busca identificar puntos de mejora y fortalecimiento, lo señalado tanto respecto a la estructura como a los contenidos de los currículos comparados revela un conjunto de mejoramientos posibles, cada uno de los cuales se abordará como propuestas de cambio referidas al currículo.

2. Antecedentes sobre capacidades docentes

Respecto a la implementación del currículo, nuestro diagnóstico y análisis comprende las prácticas de estudiantes y profesores, y escuelas y universidades a cargo de la formación de profesores. Respecto a las prácticas de aula de los profesores de Historia, Geografía y Ciencias Sociales, importó conocer su autopercepción acerca de su preparación y eventual déficit en su formación. En lo que respecta a las universidades, un aspecto clave relevado por nuestra investigación fue la falta de una síntesis disciplinaria e interdisciplinaria en función de la formación ciudadana escolar por parte de las Ciencias Sociales y Humanidades (Ciencia Política, Derecho, Geografía, Economía, Filosofía, Historia, Sociología y Educación), orientada a nutrir de contenidos en forma más integrada en esta temática. No existiendo esta síntesis, las universidades transfieren a los propios estudiantes de Pedagogía la responsabilidad de realizarla, o de hacerlo cuando una vez graduados se enfrentan al desafío en el aula.

A partir de la revisión de las mallas curriculares de las treinta universidades que poseen programas de formación inicial de profesores de Historia y Geografía⁵, se pudo apreciar que 21 de ellas ha incorporado temáticas de EC, pero la mayoría solo a través de un curso. El tercio restante no incorpora ninguna cátedra. De los cursos vinculados a la EC que se imparten en las instituciones de educación superior, predominan aquellos vinculados a las temáticas institucionales y políticas, dando menos importancia a los cursos que pueden contribuir directamente a la capacitación de los docentes para enfrentar las exigencias didácticas de la EC que deben impartir en la escuela.

5 La revisión se realizó aplicando las mismas categorías utilizadas en el análisis curricular, a las denominaciones de las distintas cátedras que componen la carrera, para identificar la presencia o ausencia de cursos vinculados a la EC. Es importante señalar sus limitaciones, debido a que la clasificación realizada solo se fundamenta en el nombre del curso. No se tuvo acceso ni a sus objetivos ni a sus contenidos programáticos y, por tanto, no se puede determinar si existen diferencias o similitudes entre dichas cátedras, más allá de las que se pueden identificar a partir de sus nombres. Sin embargo, esta revisión ha dado una primera aproximación a la débil presencia que la educación ciudadana tiene en la formación inicial de profesores.

Para definir las propuestas en el área de políticas para el mejoramiento de las capacidades de los profesores de educación media en materia de educación ciudadana, se realizó un estudio cualitativo sobre la percepción que tienen los docentes de Historia, Geografía y Ciencias Sociales acerca de su experiencia docente en materias de educación cívica y ciudadana. A través del uso de las herramientas metodológicas de Focus Group y encuestas aplicadas a profesores de establecimientos particulares subvencionados, particulares pagados y municipales en las regiones Metropolitana y de La Araucanía, se indagó sobre la percepción respecto a: (i) las nociones sobre educación cívica y ciudadana; (ii) la percepción de la calidad y pertinencia de su formación inicial en materias de educación cívica y ciudadanía; (iii) la evaluación de la educación cívica desde el ejercicio docente –currículos, importancia en sus lugares de trabajo, entre otros–; (iv) sobre el conocimiento en materias de educación cívica y ciudadanía de los estudiantes (entre 7° básico y 4° medio) de los establecimientos donde se desempeñan; y (v) acerca de la necesidad de perfeccionamiento docente en educación cívica⁶.

Los profesores en general y de manera homogénea consideran importante la educación cívica en la formación de pregrado, sin embargo solo la mitad de ellos (55%) señalaron haber tenido algún curso específico sobre educación ciudadana, estando solo parcialmente de acuerdo en que estos cursos abordaron aspectos sobre ciudadanía y democracia. Asimismo, señalan moderados niveles de acuerdo en relación a la capacidad de los docentes en el país para enseñar contenidos sobre formación ciudadana.

Por su parte, los profesores no valorizaron positivamente el rol de la educación cívica en el currículo ministerial, y lo mismo sucede con el grado de conocimiento de los docentes sobre ese currículo. Finalmente, los docentes declaran poseer un alto interés en el perfeccionamiento profesional en general, y también –aunque con niveles de acuerdo un poco más bajos– específicamente en educación cívica y ciudadanía.

Propuestas

La primera parte de esta sección de propuestas identifica las áreas de mejora o ajuste tanto de las actuales Bases Curriculares en Enseñanza Media en Historia, Geografía y Ciencias Sociales, como del Marco Curricular de 2009. En base al análisis comparado de los tres currículos de educación ciudadana referidos, más lo que arroja la comparación de estos con las definiciones curriculares de Francia e Inglaterra para la Educación Media, las propuestas tocan

⁶ Se entrevistó un total de 38 docentes en seis grupos focales, tres en la Región Metropolitana y tres en la Región de la Araucanía, distribuidos además de acuerdo a tipo de establecimiento (particular, particular subvencionado y municipal). Se pretendió comparar los resultados de la Región Metropolitana con una región que normalmente aparece caracterizada con altos niveles de conflicto, junto con las cifras más desalentadoras en relación a crecimiento económico y pobreza.

a la organización del currículo, a sus contenidos, y a los métodos de trabajo pedagógico en el área⁷.

En la segunda parte de esta sección planteamos un eje de propuestas relativas a la formación de los profesores de Enseñanza Media de Historia, Geografía y Ciencias Sociales, quienes tienen la responsabilidad primordial sobre la enseñanza de los contenidos de educación cívica y ciudadana. Desde una mirada crítica a su formación como docentes en estas áreas, los profesores en ejercicio que hicieron parte de nuestro estudio instan a que se tomen medidas que mejoren su capacidad para la enseñanza de contenidos y de metodologías que les permitan un mejor desempeño en su rol.

Este ámbito de propuestas lo concebimos como una precondition necesaria para el desarrollo de una educación ciudadana que permita una activa participación de los niños y jóvenes. Aun más cuando el diagnóstico que surge de la investigación realizada muestra importantes carencias y déficits en la preparación que reciben los estudiantes de pedagogía en Historia, Geografía y Ciencias Sociales en las materias que define el currículum escolar, así como una débil especialización del área a través de la formación continua. Postulamos que no es posible llevar a cabo de forma eficiente las propuestas curriculares establecidas en el primer apartado si es que no se realizan reformas profundas en el ámbito de la formación de los profesores. Si bien en esta investigación nos hemos concentrado en los profesores de Historia, Geografía y Ciencias Sociales, tenemos el convencimiento de que para responder de manera adecuada al carácter transversal que tiene la educación ciudadana en el currículum nacional, la formación en contenidos y didácticas del área debe ser abordada en la formación inicial de las diferentes disciplinas pedagógicas.

Junto a las recomendaciones de política pública, este informe se dirige a las instituciones universitarias formadoras de profesores, aportando directamente a la cuestión de las estrategias para el mejoramiento de la formación inicial de los docentes, en pro de la formación ciudadana en la experiencia escolar de las nuevas generaciones.

1. Propuesta curricular para la educación ciudadana

La propuesta de política pública para el fortalecimiento de la EC en Chile, a través de un ajuste en el currículo escolar, aborda tres dimensiones de este: la organización curricular, o qué asignaturas y grados de la secuencia escolar deben concentrar la EC; los contenidos curriculares, o los propósitos y ejes temáticos de la misma; y las metodologías pedagógicas, o formas de trabajo de los docentes y la institución escolar para el logro de los aprendizajes definidos en el currículum nacional.

⁷ Las experiencias de estos países son paradigmáticas de la tradición liberal en el caso de Inglaterra y de la tradición republicana en el caso de Francia.

1.1 Propuesta sobre organización y gestión ministerial del currículo

El diagnóstico ha identificado tres necesidades de cambio respecto a las dimensiones de organización y gestión del currículo nacional de EC: en primer término es necesario establecer una asignatura nueva de educación ciudadana; un segundo cambio consiste en reformular los objetivos y contenidos referidos a la política y sus instituciones y procesos, del actual 6° grado; el tercer cambio plantea que el Ministerio de Educación y su Unidad de Currículum y Evaluación, debe tomar medidas para superar la actual situación de anomia o desorden de las prescripciones curriculares nacionales imperante en este ámbito durante los últimos años. A continuación se argumenta y especifica cada uno de los cambios enunciados.

1.1.1 Nueva asignatura

En forma coherente con la evolución observada del currículo nacional de educación ciudadana –desde 1996 al presente– junto con las demandas del profesorado, los estudiantes y el sistema político, y con la experiencia curricular reciente de los dos casos internacionales emblemáticos elegidos como relevantes por el presente proyecto –Inglaterra y Francia– se propone el establecimiento de una nueva asignatura en 3° y 4° año medio, de carácter obligatorio y centrada exclusivamente en objetivos y contenidos de educación ciudadana.

El cambio propuesto supone mantener la orientación del currículo vigente hacia la formación para una participación ciudadana activa, de alto compromiso y orientación pública, incluyendo la crítica y el cambio, y la promoción de oportunidades de aprendizaje no solo para adquirir conocimientos, sino también para desarrollar valores, disposiciones y habilidades; propósitos formativos que requieren oportunidades efectivas de aprendizaje a lo largo de la secuencia escolar y no solo al culminar la educación media.

Se trata de un cambio, como se especifica a continuación, que es armónico con la estructura en que se han organizado las oportunidades de aprendizaje del área, ubicando los objetivos y contenidos del caso a lo largo de la experiencia escolar (en educación básica y media), integrados en más de una asignatura (Historia, Geografía y Ciencias Sociales, Orientación, Filosofía y Psicología), y además con presencia transversal en los objetivos que el conjunto de la experiencia escolar debe intentar comunicar. Lo señalado implica mantener a la asignatura de Historia, Geografía y Ciencias Sociales como columna vertebral de la formación ciudadana en el plan de estudios así como culminar el esfuerzo realizado en las Bases Curriculares (2012) por definir dentro de la asignatura un eje propio para la Formación Ciudadana desde 1° básico hasta 2° medio.

La nueva asignatura propuesta de EC debería procurar cumplir con las características que se especifican a continuación.

- a. Se propone que la denominación de la asignatura sea Educación Ciudadana, siguiendo las concepciones predominantes del área en el mundo (McLaughlin, 1992; Kerr, 1999), las que implican, en primer lugar, una orientación hacia la formación de una ciudadanía activa a través del desarrollo no solo de conocimientos, sino también de habilidades y actitudes; y, en segundo lugar, porque permite abarcar bajo esta denominación tanto la dimensión cívica –alfabetización política– como la dimensión civil –compromiso comunitario– de la participación ciudadana.
- b. Proponemos que se la conciba como una culminación (en 3° y 4° EM) del Eje de Formación Ciudadana definido dentro de la asignatura de Historia, Geografía y Ciencias Sociales (de 1° EB a 2° EM), pero conformada de manera independiente de esta. Los contenidos históricos, geográficos y de las ciencias sociales tributan a la educación ciudadana, pero esta en su complejidad y requerimientos contemporáneos, requiere un tratamiento especializado y de mayor densidad que hasta el presente, más adecuadamente lograble –en términos curriculares– a través de una asignatura específica e independiente. Se considera que es necesario enfatizar en los dos años finales de la Educación Media el conocimiento y las competencias acerca de, y relevantes, para la política, la democracia y el compromiso con la institucionalidad y los procesos característicos de ella⁸. El énfasis señalado requiere especializar contenidos, y la atención docente y de los alumnos, como de la institución escolar y del sistema, lo que se haría viable en forma sustantiva si se distingue los propósitos formativos y contenidos aludidos, como una asignatura.
- c. Pensamos que la nueva asignatura debería concentrarse en los niveles de 3° y 4° medio. La razón de esta elección responde a criterios tanto pedagógicos como prácticos. En primer lugar, se considera que estos niveles son los más adecuados para tratar las temáticas ciudadanas, primero porque los estudiantes presentan un estadio de desarrollo moral y cognitivo que permitiría desarrollar un conocimiento más acabado y significativo de los contenidos y competencias propias de la ciudadanía democrática y, en segundo lugar, porque ya se encuentran ad portas de poder ejercer una ciudadanía plena, a través de todos los derechos políticos que asegura el cumplimiento de la mayoría de edad. Por otro lado, planificar esta asignatura para los niveles de 3° y 4° medio responde a una condición práctica que hace a nuestro juicio viable esta propuesta, y que concierne al actual escenario curricular de redefinición en atención a las exigencias de la Ley General de Educación de establecer bases curriculares. Hasta el momento, la nueva estructura curricular solo ha sido definida hasta 2° medio, estando pendiente lo que va a ocurrir con 3° y 4° medio. Por ello se destaca la oportunidad de introducir este cambio sin exigir modificaciones profundas, respecto a un trayecto que la normativa curricular nacional debe de todos modos definir. Al mismo tiempo, es importante señalar que establecer esta asignatura en los cursos finales de la trayectoria escolar, no implica un retroceso a la concepción minimalista de la educación cívica que existía

8 Como se verá, lo que se propone como nueva asignatura puede también ofrecerse de manera concentrada en 4° medio.

previo a la reforma curricular de los noventa; centrada en los contenidos de la Constitución de 1980 y su concepción de ‘democracia protegida’. Lejos de ello, la nueva asignatura propuesta se concibe como culminación que profundiza y amplía las múltiples oportunidades de aprendizaje que el currículo debería seguir ofreciendo desde 1° básico.

- d. La nueva asignatura de EC debería ser impartida por los profesores de Historia, Geografía y Ciencias Sociales. Si bien esta propuesta ha documentado las falencias que presenta la formación inicial de estos docentes respecto a la temática, dentro del sistema escolar en la actualidad no cabe duda de que son los profesores más preparados para hacerse cargo de la asignatura, ya sea porque algunas herramientas conceptuales y/o didácticas han sido adquiridas en la formación inicial, o porque cuentan con el aprendizaje que aporta la experiencia de haber tenido que tratar estos temas dentro de su asignatura.
- e. La asignatura debería contar con un mínimo de horas lectivas anuales, las cuales se pueden distribuir entre 3° y 4° medio, o concentrarse en este último, en atención al grado de madurez y desarrollo cognitivo argumentado en el punto anterior. En lo que respecta al plan de estudio para esta asignatura, se sugieren dos opciones. Si se opta por impartir la asignatura tanto en 3° como en 4° medio, se considera que esta debería contar con al menos una hora lectiva a la semana. Si se opta por planificarla solo en uno de estos niveles, se considera que como mínimo debería tener dos horas semanales. Queremos destacar que lo que se propone no implica disminuir el tiempo destinado a Historia, sino que destinar las mismas horas antes planificadas dentro de esta a la educación ciudadana, es decir, a una asignatura que ahora tratará estas temáticas de manera independiente y, por tanto, con las ventajas que se han enunciado de visibilidad y especialización. Asimismo, como los profesores de Historia serían los encargados de impartir la nueva asignatura, esto no tendría impacto en su carga laboral.
- f. Por último, en lo que respecta a los objetivos y contenidos a partir de los cuales debería estructurarse la nueva asignatura, se propone tomar como base la propuesta del Ajuste Curricular del año 2009 para 4° medio. La razón por la cual esta debe ser la base de la nueva asignatura se debe a que dicha propuesta recoge las sugerencias realizadas por la Comisión de Formación Ciudadana del año 2004, en la que se proponía ampliar y delimitar la educación ciudadana dentro del currículo. Sin embargo, esta propuesta de hace ya una década, requiere ser ampliada y enriquecida a partir de nuevos contenidos curriculares identificados como necesarios, y que se presentan en el siguiente acápite.

1.1.2. Reubicación de la EC que hoy está en 6° EB

Las tres definiciones curriculares nacionales del último cuarto de siglo han coincidido en ubicar lo fundamental de la educación cívica que tiene lugar en el nivel de la Educación Básica –conocimientos acerca de la política y sus instituciones y procesos–, en el 6° grado. Esto es inadecuado desde una perspectiva de desarrollo cognitivo y moral de la niñez de 12 años. Las nuevas Bases Curriculares (2013), en la asignatura de Historia, Geografía y Ciencias Sociales para el nivel de 6° básico, no innovaron respecto a esta anomalía y

plantean como contenidos para este nivel los elementos fundamentales de la organización democrática –división de los poderes del Estado, la representatividad, los cargos de elección popular, la importancia de la participación ciudadana– y el rol de la Constitución en la organización política del país y en la garantía de los derechos de las personas. Estos contenidos tienen conceptos de complejidad y abstracción evidentes, que requieren el desarrollo de una capacidad cognitiva con la que aun no cuentan los estudiantes de este nivel, debido a su estadio natural de desarrollo (Flanagan y Levine, 2010).

Por ello se sugiere revisar los objetivos de aprendizaje planificados para este nivel, reorientándolos en atención a dichas capacidades cognitivas.

Esta propuesta sugiere ofrecer en 6° básico una primera aproximación general a las características de todo sistema democrático, enfatizando en los derechos y responsabilidades, y en la dimensión participativa a nivel comunitario. Esta aproximación jugaría un rol de bisagra entre la dimensión civil que tiene la formación ciudadana en los cursos de enseñanza básica y la dimensión cívica que adquiere en los niveles de secundaria. Por ello, los objetivos de aprendizaje vinculados a la institucionalidad establecida por la Constitución y al análisis más profundo de los elementos propios de todo sistema democrático, se deben ir desarrollando paulatinamente en los niveles siguientes, hasta trabajarlos con propiedad en la nueva asignatura propuesta, en 3° y 4° medio, momento en que los estudiantes están más preparados para conocerlos y apropiárselos.

Si bien la propuesta de las Bases Curriculares de 7° básico a 2° medio, considera en el eje de Formación Ciudadana el desarrollo de los conceptos mencionados, especialmente en 2° medio, en base al criterio de una mejor gradación en términos de desarrollo de los estudiantes, se podría considerar el siguiente ordenamiento temático en los niveles inferiores. En 8° básico, a partir de los contenidos vinculados a la Ilustración, se sugiere abordar la división de los poderes del Estado, el concepto de soberanía y de representatividad; y en 1° medio, en atención al análisis de la conformación de los Estados Nacionales, se podría relevar el reconocimiento de la Constitución Política como el marco que instaura el sistema democrático, estableciendo la organización política del país y garantizando los derechos y las libertades de las personas.

1.1.3 Necesidad de claridad de las prescripciones curriculares nacionales en su relación con el profesorado y las instituciones.

El currículo no es más que un documento si no cuenta con elementos de apoyo para que los docentes lo comuniquen. Al respecto, se considera fundamental para fortalecer la EC y lograr una implementación exitosa de esta propuesta, que desde el Ministerio de Educación se supere la situación de anomia curricular que ha sido característica durante los últimos cinco años, y que ha sido consecuencia del traslape curricular que se produjo entre el Ajuste Curricular del año 2009 y de las Bases Curriculares que comienzan

a ser implementadas desde el año 2012. En los años 2012 y 2013 llegaron a coexistir tres propuestas curriculares diferentes para EC, operando cada una de ellas en distintos niveles⁹. A esta diversidad de marcos coexistiendo se sumó la ruptura de la lógica plan, programa y texto establecida por el Marco Curricular de 1998, y que permitía a los profesores contar con programas de estudio que hacían sugerencias de actividades, evaluaciones y recursos de aprendizaje para todos los niveles, complementados con textos de estudio oficiales licitados por el Ministerio de Educación, que reflejaban la propuesta curricular. El año 2009, con la implementación del Ajuste Curricular y la superposición de las Bases Curriculares, esta lógica se termina, produciéndose a partir de entonces la situación de anomia mencionada. Por ejemplo: para el Ajuste Curricular solo se elaboraron programas desde 5° básico a 2° medio. Para los niveles de 1° a 4° básico nunca se elaboraron, debido a la superposición temporal con la implementación de las Bases Curriculares, y para los niveles superiores tampoco hay programas. En 3° medio, la entrada en vigencia del Ajuste se hizo con el apoyo de unas Orientaciones al Docente, y en 4° medio no hay más apoyo que el texto oficial del Ministerio y la propuesta de actividades y evaluación para el sector de Historia, Geografía y Ciencias Sociales, contenidas en los Guiones Didácticos para la Educación Ciudadana que en 2013 el Mineduc elaboró para incorporar la EC en distintas asignaturas y niveles. Finalmente, en lo que respecta a las Bases Curriculares, estas solo cuentan con programas de estudio y textos para el alumno en los niveles en que están vigentes, es decir, de 1° a 6° básico.

Es fundamental para asegurar un trabajo adecuado en los establecimientos educacionales, en primer lugar, que el Ministerio de Educación defina a la brevedad posible qué ocurrirá con 3° y 4° medio, si las Bases Curriculares se extenderán a estos niveles o se continuará trabajando con la propuesta del Ajuste Curricular, y las fechas en que los posibles cambios se concretarían. En segundo lugar, es fundamental que el Ministerio de Educación termine la elaboración de planes y programas para todos los niveles educativos, entregando lineamientos claros y concretos sobre la forma en que la propuesta curricular debe implementarse, permitiendo que los docentes cuenten con herramientas curriculares oficiales que faciliten su tarea pedagógica.

1.2 Propuesta de ampliación y precisión de los contenidos curriculares

La propuesta de la creación de una asignatura independiente, cuyos objetivos y contenidos ocupen como base la propuesta curricular del Ajuste de 2009 para 4° medio, debe ser complementada con la ampliación de una serie de temáti-

⁹ En el año 2012 estuvieron vigentes: las Bases Curriculares entre 1° y 3° básico, el Ajuste Curricular entre 4° básico y 2° medio, y el Marco Curricular en 3° y 4° medio. Asimismo el año 2013 estuvieron vigentes las Bases Curriculares entre 1° y 6° básico, el Ajuste Curricular entre 7° básico y 3° medio, y el Marco Curricular en 4° medio. Esta situación cambió a contar del año 2014, fecha desde la que han tenido vigencia dos propuestas curriculares: las Bases, entre 1° y 6° básico, y el Ajuste entre 7° básico y 4° medio.

cas, que solo fueron esbozadas o que están completamente ausentes de la prescripción curricular definida por el ajuste al marco de Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios (OF-CMO) del año 2009. Algunos de estos cambios ya fueron planteados por la Comisión de Educación Ciudadana en el año 2004, pero fueron recogidas solo parcialmente por el Ajuste Curricular, en tanto que otros de los temas que se plantean a continuación han ido emergiendo los últimos años, tanto desde la experiencia nacional como internacional (Beck, 2012; Davis, 2006; Faas, 2011; Faulks, 2006; Gifford, 2010; Hayward y Lee, 2010; Ibrahim, 2010; Kiwan, 2008; Mardones, 2012; Marshall, 2009; Olssen, 2004; Parekh, 2000; Peterson, 2011; Pike, 2007) y, en especial, como resultado de análisis comparados de los contenidos de los currículos de EC de países Latinoamericanos (Cox, 2010; Cox, Bascopé, Castillo, et al., 2014).

La propuesta que sigue de ampliación y enriquecimiento de los contenidos curriculares se ha organizado a partir de las dimensiones y categorías del análisis curricular aplicado a los tres currículos del periodo democrático, identificando las áreas temáticas en que, a nuestro juicio, la propuesta curricular de la nueva asignatura debe profundizar.

1.2.1 Principios y valores cívicos: el equilibrio en valores

El análisis realizado a partir de los tres documentos curriculares ha permitido evidenciar que hay muy poco equilibrio en la atención que se presta a los valores cívicos. Como se ha mencionado, el mayor porcentaje de referencias en los tres documentos curriculares se concentra en los Derechos Humanos, la Democracia y la Diversidad. Otros valores que son fundamentales para el ejercicio ciudadano y la convivencia democrática están ausentes del currículo, como ocurre con el principio de la Justicia Social, o solo esbozados en alguna de las propuestas curriculares, como ocurre con los principios de Bien Común, Equidad y Solidaridad. Por ello se propone incorporar de manera explícita y más equilibrada estos tres principios en la nueva propuesta curricular, analizando sus características y la importancia que tienen para el ejercicio ciudadano y para la conformación de una sociedad democrática.

1.2.2 Ciudadanos y participación ciudadana: mayor importancia al voto

El voto corresponde al más básico de los derechos/obligaciones políticos, constitutivo de la soberanía, de la representación y de la legitimidad democrática. El currículo de los noventa define contenidos orientados a la institucionalidad electoral, pero no acerca de la relación de cada ciudadano con la misma, ni –más sorprendente– acerca del acto de participación política primordial; omisión que hizo a la Comisión de Formación de Ciudadana de 2004 requerir su reparación. Sin embargo, el Ajuste Curricular de 2009, aunque explícitamente define un contenido al respecto en 4° medio, no le dio al mismo la importancia debida: el contraste que se presenta aquí con los currículos de Inglaterra y Francia es marcado, como detallamos a continuación.

La reforma que hizo voluntario el voto le confiere aun mayor importancia a lo que la experiencia escolar debiera ofrecer como educación al respecto.

Más allá del voto, en general, las categorías vinculadas a la dimensión política de la ciudadanía, entre las que se cuenta el voto, la representación, la deliberación, la negociación y logro de acuerdos y la rendición de cuentas, son las que presentan el menor porcentaje de referencias explícitas en los tres currículos considerados. De hecho, de estas cinco categorías, las dos últimas no tienen presencia en ninguna de las tres propuestas curriculares comparadas.

Los currículos de Inglaterra y Francia, utilizados en este proyecto como parámetros, asignan mucha importancia al voto. Así, en términos de presencia del tema en el currículum, el número de referencias en el caso inglés (11 menciones) llega a casi triplicar las correspondientes del caso chileno (4 menciones). Este mayor número de citas significa además una notoria mayor profundidad en el abordaje de esta temática de participación ciudadana, en que el voto no solo se asume desde su importancia como forma de participación, sino también desde su evolución histórica, desde sus características y la forma en que se ejerce este derecho tanto a nivel nacional, como a nivel local y comunitario, e incorporando además, el desarrollo de experiencias de votación dentro de la escuela. Por su parte, el currículo de Francia en el grado correspondiente a nuestro 3° medio, (*classe de première*), en la asignatura Educación Cívica, Jurídica y Social, define como tema de todo el grado, las instituciones, la vida política y social, la nación y su defensa, y que el curso a lo largo del año “(...) está consagrado a una reflexión sobre el ejercicio de la ciudadanía en nuestra República”. En este marco se plantea como contenido, “el carácter fundamentalmente representativo de nuestra democracia, (que) hace del voto y de las elecciones los medios privilegiados de la soberanía popular, y ‘los procedimientos electorales no conciernen solo a la esfera política sino a la sociedad civil en su conjunto’; como objetivo, la comprensión del régimen representativo y la centralidad de la elección de representantes; y como ‘puesta en práctica (o ‘actividades’), una investigación sobre la formación de la expresión de una opinión política, la que puede ser abordada en un contexto de concertación pública (debates sobre un proyecto de urbanismo o equipamiento colectivo), como en el contexto de procesos electorales en la esfera política” (Programme d’enseignement d’éducation civique, juridique et sociale en classe de première, 2011, p. 3).

Se propone entonces como fundamental enfatizar y abordar con profundidad suficiente en el currículo de EC de nuestro país el tema del voto, no solo ampliando su análisis conceptual, práctico e histórico, sino especialmente generando oportunidades de aprendizaje en que los estudiantes puedan experimentar en su vida escolar lo que el voto y la elección de representantes significa para la vida democrática, y demanda en términos de valores y competencias para su ejercicio.

1.2.3 Instituciones: ampliar perspectivas

Si bien las instituciones de la democracia constituyen uno de los ámbitos que más presencia tiene en los currículos chilenos, es necesario ampliar las perspectivas desde las que se abordan algunas de sus categorías, profundizar el tratamiento de otras, e incorporar temáticas que han estado ausentes del currículo de formación ciudadana.

En primer lugar, se sugiere ampliar las perspectivas desde las que se ha abordado la institucionalidad política. Las categorías vinculadas al gobierno –Poderes del Estado, Gobierno, Gobierno Nacional y Regional– se han abordado desde dos perspectivas: desde una histórica, orientada a la comprensión de la evolución que los poderes del Estado y las formas de gobierno han experimentado desde la Antigüedad Clásica y, especialmente, después de las revoluciones que dieron origen a la Época Contemporánea; y desde otra perspectiva más institucional-legal, orientada a identificar las características de la organización del gobierno, las funciones y atribuciones de los poderes del Estado, las instituciones nacionales y regionales, y la forma en que esto se consagra en la Constitución Política. Al respecto se propone complementar estas perspectivas a partir del modelo inglés, que aunque también enfatiza la necesidad de conocer las características del sistema de gobierno parlamentario que rige en el Reino Unido, que se identifiquen las características y funciones de los Poderes del Estado, el rol de las distintas autoridades y de los ciudadanos en la conformación y funcionamiento del gobierno, agrega una dimensión comparativa –comparación del sistema de gobierno inglés con otras formas de gobierno, democráticas y no democráticas, desarrolladas fuera del Reino Unido, para evaluar al sistema político–, que consideramos de valor educativo.

La introducción del método comparado hace referencia directa a perspectivas epistemológicas y herramientas metodológicas propias de las ciencias sociales que han estado ausentes tanto en el currículo como en general en la formación inicial docente; y por lo tanto ausentes del aula. Aparte del método comparativo de las similitudes y diferencias (John Stuart Mill, 1843), debiera promoverse la comprensión de la inferencia causal y descriptiva, el análisis de encuestas y de datos estadísticos en general.

Mayor énfasis en nuevas temáticas de la Ciencia Política y fenómenos políticos novedosos, tales como separación de poderes y separación de propósitos, democracia representativa y democracia directa, autoritarismo democrático en América Latina, la política de la descentralización, política local y presupuesto participativo, democracia digital, movimientos sociales, grupos de interés, *lobby* y actores de veto, la política del reconocimiento, etc. A nivel de política mundial: cosmopolitismo, interdependencia y ciudadanía global.

En segundo lugar, se propone ampliar el análisis del sistema judicial y del sistema jurídico nacional. Pese a que el Ajuste Curricular de 2009 le asignó mayor importancia a la caracterización del sistema judicial chileno y a su valoración como elemento clave para el fortalecimiento del sistema democrático y la defensa de los derechos ciudadanos, y se enfatizó en el conocimiento de la normativa legal establecida por la Constitución Política, es necesario profundizar la importancia de la norma. En esto, el caso comparado francés es iluminador: su *classe de seconde* está dedicada completa –en la asignatura correspondiente citada más arriba–, al Estado de Derecho, “a través de estudios concretos y de análisis conceptual, la problemática de las reglas colectivas que organizan la vida de todos en una sociedad democrática, los derechos y obligaciones de los ciudadanos (...)” (Programme d’enseignement d’éducation civique, juridique et sociale, classe de seconde, 2011, p. 1). Los tres ejes temáticos que articulan el año en este caso son: derecho y vida en sociedad; el ciudadano y la ley; el ciudadano y la justicia.

Por último, se sugiere incorporar una categoría que está completamente ausente de las tres propuestas curriculares chilenas analizadas, y que hace referencia al rol de las Fuerzas Armadas. Distanciados lo suficiente del periodo de la dictadura militar y sus consecuencias, el currículo de educación ciudadana no debiera silenciar la existencia de esta institución ni la realidad de los problemas de la seguridad nacional y el nuevo rol que el paradigma de la seguridad humana le otorga a las FF.AA.; por ejemplo a través del despliegue de fuerzas multinacionales frente a catástrofes y otras intervenciones humanitarias. Una guía interesante para avanzar en tal propuesta es lo que plantea al respecto el currículum de Francia, donde el tema de la nación, su defensa y la seguridad nacional es obligatorio y ocupa un tercio del tiempo considerado en la *classe de première* (3° medio).

1.2.4 Ámbito de la identidad, la pluralidad y la diversidad: potenciar la interculturalidad

El ámbito identidad, pluralidad y diversidad ha experimentado una disminución de su presencia en el currículo: el 11,4% de referencias que presentaba en el Marco Curricular se redujo al 8,6% en el Ajuste, mientras que en las Bases Curriculares solo alcanza el 5,3% de las referencias, pese a que el tema del multiculturalismo y la interculturalidad adquiere cada vez más fuerza tanto a nivel internacional, como a nivel nacional, debido al aumento de los inmigrantes provenientes de distintas partes de América y, especialmente, por la importancia que han adquirido las demandas de las minorías étnicas, especialmente en lo que respecta al conflicto mapuche.

Los sucesivos currículos de Educación Ciudadana del país, del año 1996-98 a 2013, han abordado la temática de la diversidad cultural desde una perspectiva social, vinculada al reconocimiento y valoración de las expresiones de diversidad social y cultural, como requisitos de la sana convivencia,

pero han omitido del todo los desafíos que representa la multiculturalidad que existe en Chile, especialmente en lo que respecta al conflicto mapuche y al fenómeno de la inmigración. Por ello, se sugiere ampliar el análisis de la interculturalidad a partir de la propuesta curricular inglesa, que aborda la diversidad con mayor profundidad, proponiendo no solo el reconocimiento y valoración de la diversidad cultural y social que caracteriza al Reino Unido, sino que exige un análisis de los orígenes de esta diversidad, del impacto que esta tiene a nivel escolar, local, regional, nacional, europeo y global, y de la forma en que los cambios sociales afectan a estas diversas identidades culturales. Lo que se busca es la comprensión de que en el Reino Unido coexisten identidades escalonadas, traslapadas, de carácter geográfico, cultural, religioso y social, entre otras, que se superponen y que exigen por ello la tolerancia entre las distintas comunidades y grupos que conviven.

La propuesta en este punto consiste en incorporar, en primer lugar, el concepto de las identidades escalonadas —comunitaria, local, nacional y global— (Davies, 2006); en segundo lugar, un análisis histórico de los orígenes de las múltiples identidades culturales que conviven en el país, enfatizando en los conflictos que dicha evolución histórica ha generado, especialmente con los pueblos originarios —mapuche, aymara, rapa nui—; en tercer lugar, un análisis sobre los desafíos que implica asumir la interculturalidad que existe actualmente en Chile, y el impacto que ha tenido en ella la llegada paulatina, pero continua, de inmigrantes que han introducido su propia cultura, complejizando aun más el panorama cultural; y, finalmente, una revisión de experiencias comparadas exitosas de países que han tendido a resolver el desafío de la interculturalidad.

1.2.5 Ámbito macro: ampliar el análisis de la ciudadanía global

La globalización y sus características se han traducido en una serie de desafíos multiculturales y supranacionales a la ciudadanía tradicional, al cuestionar los límites del Estado como los únicos límites existentes para el desarrollo del compromiso comunitario y ético que requiere toda ciudadanía democrática. Por ello ha surgido en las últimas décadas la idea de la ciudadanía global (Davies, 2006; Reimers, 2006), que busca representar las condiciones culturales y políticas del mundo globalizado, integrando las cuatro dimensiones de la ciudadanía —cívica, política, social y cultural—, para lograr una igualdad efectiva entre los ciudadanos, independiente de su origen étnico o cultural. A lo anterior se suma la búsqueda de la justicia social y la promoción de una participación activa desde las propias formas e intereses culturales, a través de la formación de la mencionada identidad escalonada, que incorpore los distintos niveles de pertenencia: comunitaria, local, nacional y global (Davies, 2006).

Esta dimensión ha estado prácticamente ausente de los currículos bajo examen. Solo en el Ajuste Curricular de 2009 se hace una referencia muy

indirecta al proponer una reflexión sobre los problemas relacionados a la tensión entre el derecho internacional y la soberanía nacional. Sin embargo, no hay referencias a la idea de la ciudadanía global ni a los compromisos que ella implica. Por esto se sugiere incorporar en la propuesta curricular para la nueva asignatura, esta dimensión ciudadana a partir del análisis de conflictos y problemáticas internacionales que exigen un compromiso ciudadano que va más allá de las fronteras nacionales, y cuyo fundamento básico recae en el compromiso universal exigido por la cultura de los derechos humanos (Hung, 2012). Es la línea de la educación democrática contemporánea propuesta por teóricos políticos tales como Jeffrey Banks (2004), Amy Gutman (1999) y Martha Nussbaum (1995 y 2009).

1.3 Propuesta de metodologías pedagógicas para potenciar las oportunidades de aprendizaje

Como último elemento de esta propuesta, queremos señalar dos estrategias metodológicas que deberían ser incorporadas en la propuesta curricular, ya que su carácter transversal ofrece oportunidades concretas para alcanzar aprendizajes conceptuales y el desarrollo de competencias básicas para un ejercicio activo y responsable de la ciudadanía. Estas estrategias corresponden a la Formación y Análisis de las Políticas Públicas y las Experiencias del Gobierno Escolar.

1.3.1 La Formación y Análisis de las Políticas Públicas

Algunas investigaciones recientes (Davies y Issit, 2005; Kerr, 2002; Osler y Starkey 2001; Suárez, 2008), han demostrado que existe una correlación positiva entre el compromiso político y currículos que incorporan contenidos claves para comprender el funcionamiento del sistema político que destacan la importancia del régimen democrático y que refuerzan las cualidades del buen ciudadano; y que al mismo tiempo, impulsan el desarrollo de habilidades reflexivas, investigativas y comunicativas, que permiten participar en discusiones sobre temas controversiales y de interés general, y comprometerse en las organizaciones de la sociedad civil (Isaac, Maslowski y van der Werf, 2011). La Formación y Análisis de las Políticas Públicas sería un eje temático que contribuiría a generar oportunidades de aprendizaje en la línea destacada por estas investigaciones, ya que permite integrar el desarrollo conceptual de temáticas claves dentro de la educación ciudadana y el desarrollo de competencias básicas para la participación democrática.

La propuesta de Formación y Análisis de las Políticas Públicas debería incorporar tres dimensiones: la normativa, la política y la técnica. Lo normativo se refiere a lograr que los estudiantes identifiquen la vinculación que existe entre la labor de las instituciones gubernamentales y los valores, metas e intereses de la comunidad, especialmente en relación a problemáticas de interés público, el proceso de debate, deliberación y argumentación que hay

detrás de las decisiones a partir de las cuales se define y legitima una política pública. En segundo lugar, la dimensión política debería enfatizar el proceso de generación de las políticas públicas, identificando la institucionalidad – constitución, régimen político, sistema electoral, régimen de gobierno interior y todo lo relativo a leyes y regulaciones que definen el sistema político–, los actores formales e informales –gobierno, partidos políticos, grupos de interés, medios de comunicación, etc.–, así como sus intereses y preferencias. Finalmente, la dimensión técnica hace referencia a la importancia del conocimiento y la evidencia científica en la búsqueda de soluciones a problemas públicos del ámbito de la salud, el medio ambiente, la energía, entre otros. La propuesta de Formación y Análisis de Políticas Públicas como eje temático no otorga la última palabra al conocimiento experto; en cambio, lo sitúa en un contexto político específico y en un proceso de deliberación ciudadana sobre los fines normativos de la política. Para ello requiere desarrollar competencias ciudadanas como el pensamiento crítico, a través del razonamiento, la búsqueda de conocimiento y evidencia y la argumentación; la capacidad de debate, a través de la defensa de posturas propias, de la negociación, del respeto y la tolerancia a las posturas diferentes; y habilidades comunicativas vinculadas a la expresión oral.

1.3.2 La experiencia del gobierno escolar

La segunda estrategia que se debería incorporar en la propuesta curricular está relacionada con la importancia que investigaciones recientes han adjudicado a la experiencia de participación en la escuela, en el desarrollo de una ciudadanía activa. Estas investigaciones destacan la necesidad de contar con espacios educativos que estimulen la participación activa de los estudiantes, tanto en las clases como en la toma de decisiones dentro de la escuela (Callahan, Muller y Schiller, 2010; Dobozy, 2007; Isaac, Maslowski, y van der Werf, 2011). Por este motivo, se sugiere tomar como ejemplo la propuesta curricular inglesa, y promover el ejercicio de la participación en la escuela, a través del gobierno escolar y en instancias de toma de decisiones a nivel comunitario, así como en debates, votaciones y campañas políticas y sociales de interés público.

2. Propuestas de políticas para el mejoramiento de las capacidades de los profesores de enseñanza media en materia de Educación Ciudadana

Las propuestas para el fortalecimiento de la educación ciudadana en lo relativo a la formación de los profesores de Enseñanza Media se sustenta en el diagnóstico de debilidad que presenta la educación ciudadana en los establecimientos educacionales del país. Situación que ha tomado notoriedad en la agenda pública y en la opinión ciudadana a partir de las movilizaciones estudiantiles iniciadas en 2006 por los estudiantes de enseñanza secundaria y luego reactivadas en 2011 por las movilizaciones de universitarios y esco-

lares. En los últimos años se ha hecho evidente la fuerza de la participación de los jóvenes; sin embargo, también se han demostrado las carencias en la formación cívica y ciudadana que reciben en el sistema escolar.

A partir de los resultados de la investigación sobre percepciones de los profesores de Enseñanza Media de Historia, Geografía y Ciencias Sociales, respecto a su docencia en materias de educación cívica y ciudadana, se evidencia un diagnóstico crítico acerca de su formación universitaria; respecto a la enseñanza de dichas materias; sobre el conocimiento de los estudiantes –entre 7° básico y 4° medio– de los establecimientos donde se desempeñan, al mismo tiempo que manifiestan la necesidad de perfeccionamiento docente en educación cívica y ciudadana.

Un primer aspecto señalado por los profesores se refiere a su incomodidad respecto al concepto de “educación cívica”, por lo que buscan otras referencias significativas para referirse a estos contenidos, tales como: formación ciudadana, educación política, educación para la democracia y educación ciudadana, entre otras. A su vez, realizan una separación entre las nociones de “educación cívica” y “formación ciudadana”. Bajo el primer concepto refieren a lo meramente institucional y en el segundo a la idea de participación y construcción de ciudadanía. En opinión de los profesores la educación cívica debiera ampliarse hacia el concepto de formación ciudadana, con la idea de un ciudadano como sujeto consciente, participativo, crítico de su entorno, con una actitud hacia la sociedad en un continuo que va desde una enseñanza individual a una social. Siendo el concepto de educación cívica más amplio que lo normativo e institucional, lo que se plantea como método principal de enseñanza es fortalecer las prácticas, a través de la promoción de la participación.

En este sentido los profesores se perciben insuficientemente preparados para la enseñanza de educación cívica y ciudadana a la que aspiran y son críticos sobre la calidad y pertinencia de la formación inicial que recibieron en la universidad. En general manifiestan una formación insuficiente en contenidos y en didáctica para ejercer la pedagogía en temáticas cívicas y ciudadanas, aun cuando ellos debiesen ser especialistas en la materia, lo que es visto como una paradoja al concebirse como profesionales que no tuvieron una formación para ello.

Esta percepción de haber tenido una formación universitaria insuficiente se complementa con la consideración de ser profesores formados “en la marcha” en los contenidos de educación ciudadana, a partir de la propia experiencia pedagógica y de vida. Por ello, los profesores valoran positivamente la idea de perfeccionamiento en la materia. En conjunto demuestran alto interés en tomar cursos de especialización sobre educación cívica y ciudadanía. La demanda de perfeccionamiento se enfoca principalmente en la necesidad de una formación en didáctica que les permita “aterrizar” los contenidos del

currículo a prácticas concretas propias de una educación ciudadana. En especial valoran la oportunidad de conocer otras experiencias pedagógicas, con el fin de ampliar las posibilidades de abordaje de dichos contenidos. A su vez, las temáticas más demandadas son: contenidos de formación ciudadana; temáticas normativas en economía, derecho y sistemas políticos de otros países; tecnología y política. Finalmente, señalan una demanda importante por cursos de perfeccionamiento especialmente en las distintas regiones del país.

2.1 Propuesta de mejoramiento de la formación inicial de los profesores en materias de educación cívica y ciudadana

Entre quienes tuvieron cursos en la formación de pregrado, los contenidos que se mencionan con mayor frecuencia tienen relación con el Derecho: Introducción al Derecho, Historia Constitucional y Derechos Humanos. Luego son mencionados los de Economía y con muy poca aparición los cursos de Ciencia Política. La Ciencia Política —y sus subáreas reconocidas: Teoría Política, Relaciones Internacionales y Política Comparada— es la disciplina que provee una cobertura más apropiada sobre parte importante de las temáticas de formación cívica y ciudadana. Sin embargo, pese a que es una disciplina mundialmente consolidada como Ciencia Social, para los programas de formación de profesores en Chile pareciera no existir.

La raíz de esta marginación disciplinaria, podría radicar en una comprensión inadecuada de su potencial aporte por parte de especialistas de otras disciplinas o docentes formados en Historia, atribuible al relativo subdesarrollo de la disciplina en Chile y en su propio desinterés a nivel mundial por la educación en general y la política educacional y la formación ciudadana en particular (Jakobi et al., 2009). Con todo, la consolidación disciplinaria de la Ciencia Política en el mundo ha tenido ciertamente su correlato en Chile, donde ya hace casi una década se daba cuenta del *boom* politológico en el ambiente académico nacional, cuando se contaban 11 universidades impartiendo la carrera de pregrado en Ciencia Política, ya sea con una orientación propiamente disciplinaria, o bien vinculada a la carrera de Administración Pública, a lo que se sumaban 11 programas de postgrado en Ciencia Política —incluyendo Relaciones Internacionales— y otros tantos en Gestión y Políticas Públicas (Fuentes y Santana, 2005). Lo anterior evidencia la existencia de una creciente capacidad instalada en el sistema universitario nacional para dar cuenta, al menos, del desafío académico de la educación ciudadana.

Tal como lo demostrara el diagnóstico realizado en base a la percepción de los profesores, al analizar las mallas curriculares de las universidades que imparten carreras de Pedagogía en Historia, Geografía y/o Ciencias Sociales (Tabla 2) demuestran una escasa, y en algunos casos nula presencia de cursos obligatorios de Ciencia Política vinculados a los contenidos curriculares de educación ciudadana. La revisión de las mallas ha permitido constatar que la mayoría de las universidades analizadas ha incorporado temáticas de

formación ciudadana: 14 universidades incorporan al menos un curso, seis universidades incorporan dos y solo una incorpora tres cátedras (ver Tabla 3). Sin embargo, es importante destacar que hay nueve instituciones —cerca de un tercio de las universidades analizadas— que no incorporan ningún curso en esta materia, situación que se hace más evidente en las universidades tradicionales, en que la proporción supera el 40%.

TABLA 2. **Programas de Formación Inicial Docente y cantidad de cursos relacionados a la Educación Ciudadana**

Formación inicial docente	Universidades tradicionales			Universidades privadas			TOTAL
Nombre de la carrera	Nº	Universidad	Nº cursos	Nº	Universidad	Nº cursos	TOTAL
Pedagogía en Historia y Geografía	5	UDEC	2	5	UCSH	1	10
		ULS	0		UBO	1	
		ULAGOS	0		UPV	2	
		UTA	0		USS	0	
		UPLA	3		USEK	2	
Pedagogía en Historia y Ciencias Sociales	4	UV	2	5	UAH	1	9
		USACH	1		UANDES	1	
		UACH	1		UACADEMIA	0	
		UMAG	1		ARCIS	1	
					ULARE	1	
Pedagogía en Historia, Geografía y Ciencias Sociales	1	UCV	1	1	UA	1	2
Pedagogía en Historia, Geografía y Educación Cívica	2	UMCE	1	1	UDLA	2	3
		UFRO	0				
Licenciatura en Historia - Programa de Formación Pedagógica	2	PUC	0	4	UDP	2	6
		UCH	0		UNAB	1	
					UFT	0	
					UGM	1	
TOTAL	14			16			30

Fuente: elaboración propia.

TABLA 3. Clasificación de los cursos por temáticas y por modalidad del programa formativo

	N° de cursos	Cantidad de universidades	TOTAL
Alusión directa a la Educación cívica/ciudadana	1	6	8
	2	2	
Alusión a temáticas de ciudadanía	1	7	7
	2	–	
Alusión a temáticas institucionales y políticas	1	9	13
	2	2	

Fuente: elaboración propia.

Frente a este escenario, nuestra propuesta consiste entonces en incorporar en las mallas curriculares conducentes al título de profesor en Historia, Geografía y/o Ciencias Sociales, al menos dos cursos obligatorios que aborden las temáticas de educación ciudadana. Uno de ellos debiera tener un énfasis en contenidos politológicos específicos sobre sistemas políticos contemporáneos y ciudadanía. Es importante destacar que esta formación no puede ser suplida por cursos de Historia. En efecto, ya el Informe de la Comisión de Formación Ciudadana señalaba que el conocimiento distintivamente político debe ir más allá del conocimiento de la Historia para adentrarse en la enseñanza formal de conceptos y principios políticos (Ministerio de Educación, 2004).

Dado que los profesores también manifiestan carencias en los aprendizajes de didácticas, superando el enfoque centrado en los contenidos que tenían las universidades donde estudiaron, un segundo curso mínimo debiera estar centrado en la didáctica de la educación ciudadana, la cual, como se ha dicho, incluye contenidos, habilidades y valores, por lo tanto actividades lectivas de aula y extraprogramáticas.

Para incorporar los cursos en las mallas curriculares de las carreras se requiere de cambios en dos espacios institucionales: en las universidades que imparten Pedagogía en Historia, Geografía y Ciencias Sociales y en las normativas del Ministerio de Educación que regula la formación inicial en la carrera.

El contexto actual muestra una ventana de oportunidad que hace factible la implementación de la propuesta, donde confluyen tres corrientes. En primer lugar, el actual gobierno se encuentra en proceso de diseño una reforma estructural al sistema educacional, lo cual permite la posibilidad de replantear los objetivos de la educación incorporando con mayor fuerza los aspectos de la educación ciudadana. En segundo lugar, la baja participación política electoral de los jóvenes y la fuerte crítica al sistema y los mecanismos

tradicionales de representación que debilitan la práctica y el sentido de la democracia, hacen necesario el fortalecimiento de la educación ciudadana en los distintos espacios de formación, particularmente en el sistema de educación formal. En tercer lugar, la ya mencionada consolidación disciplinaria de la Ciencia Política en el sistema universitario nacional, implica una capacidad instalada que permite al menos que se dicten cursos de servicio a las respectivas facultades de Educación.

2.2 Propuesta de mejoramiento de la formación continua de los profesores en materias de educación cívica y ciudadana

Uno de los aspectos más demandados por los profesores es el acceso a instancias de formación continua para el perfeccionamiento en la enseñanza tanto en contenidos como en prácticas pedagógicas. En la consulta a los profesores sobre el interés en tomar cursos de especialización sobre educación ciudadana, un 85% de los docentes señala estar muy de acuerdo o totalmente de acuerdo con esta afirmación, el 6% señaló estar parcialmente de acuerdo, el 6% se mostró indiferente —ni en acuerdo ni en desacuerdo— y solo el 3% restante señaló estar parcialmente en desacuerdo con la afirmación.

Esta demanda de perfeccionamiento debiera orientar una oferta universitaria de cursos, talleres y diplomados sobre estas temáticas, y que aborden tanto los contenidos disciplinarios de la Ciencia Política que dan cuenta de la educación ciudadana, así como la formación didáctica específica para este sector.

2.3 Resultados esperados de las políticas propuestas para la formación inicial y continua de profesores de Enseñanza Media en materia de educación cívica y ciudadana

El diagnóstico actual muestra una deficiente formación inicial y restricciones para la formación continua en EC, lo que se vincula con la percepción negativa de los resultados en la formación e interés de los estudiantes —entre 7° básico y 4° medio— en EC en los establecimientos donde trabajan. Por un lado, señalan en promedio que están de acuerdo con que los estudiantes de sus establecimientos tienen carencias importantes en lo relativo a conceptos sobre la educación cívica. Los profesores se refieren a la falta de conocimientos de “base” de los estudiantes de Enseñanza Media, argumentando que poseen un precario bagaje cultural, que “no se informan de la realidad nacional”, o que su desempeño académico es deficiente. Perciben que estos tienen una visión errada y confusa, que presentan vacíos teóricos, o carencias de conceptos básicos de educación cívica.

Las propuestas para la modificación de las políticas de educación inicial y continua destinadas a los profesores tienen como principal objetivo el fortalecimiento de la EC en el sistema educacional chileno, y tienen como población objetivo a los profesores ligados a la entrega de contenidos de EC, para que a través de ellos los estudiantes puedan mejorar su formación en contenidos

cívicos y de ciudadanía, y con ello impactar en el largo plazo los grados y calidad de la participación ciudadana de los jóvenes.

Los resultados esperados al corto y mediano plazo dicen relación con mejorar la formación de los profesores y con ello puedan entregar una mejor educación a los estudiantes en estas temáticas. En el largo plazo, el fortalecimiento de la educación ciudadana debiera impactar en mejorar la participación política, el reforzamiento de la participación ciudadana y con ello mejorar la calidad de la democracia.

2.4 Revisión y actualización de contenidos de EC a ser dictados por las instituciones formadoras de profesores (en pregrado e instancias de actualización docente)

Hace una década la Comisión de Formación Ciudadana (2004) estuvo interesada en evaluar de qué modo y en qué extensión el currículo de educación ciudadana es implementado en las escuelas. Utilizando encuestas aplicadas en liceos municipales entre los años 2001 y 2003, el Informe de la Comisión señalaba que para 1° medio el 95% de los profesores declaraba cubrir los contenidos de régimen político. En lo que respecta a 6° básico la opinión de los profesores era que no había suficiente cobertura en todas las temáticas. Al respecto, la Comisión llama la atención a las universidades formadoras sobre si estaban demasiado enfocadas en los temas de participación y autoritarismo propios del pasado reciente o si estaban en verdad encarando los desafíos de la ciudadanía moderna (Informe Comisión de Formación Ciudadana, 2014).

El sesgo histórico en la formación de los profesores de Historia, Geografía y Ciencias Sociales incide en un sentimiento de inadecuación de los profesores en relación a la formación recibida en la universidad para abordar los contenidos de la educación ciudadana. Los desafíos de la democracia representativa y de la democracia directa, la descentralización como régimen de gobierno interior, el proceso de formación de políticas públicas, la arquitectura de la organización política internacional y las relaciones entre los Estados, los problemas de migraciones, medio ambiente, interculturalidad, reconocimiento de pueblos indígenas, justicia global, la política urbana y otras problemáticas de políticas públicas requieren todos de un profesorado con mejores conocimientos politológicos y con una mejor preparación en la epistemología y metodología de las Ciencias Sociales.

Llama la atención que estando los escolares expuestos a la formulación de hipótesis, a la experimentación y a la causalidad en el sector de naturaleza, se omita el familiarizarlos con la inferencia causal propia de las Ciencias Sociales. La explicación no puede ser otra que la falta de apropiación curricular de estos contenidos específicos por parte de los docentes de Historia y Ciencias Sociales, lo que es producto de su ausencia en los planes de formación inicial docente en las universidades; donde en muchos casos no se incluyen

requisitos de cursos de estadística, ni metodología de las Ciencias Sociales, dificultando por ejemplo un análisis competente de una simple encuesta de opinión pública, como un insumo clave en los procesos actuales de deliberación y toma de decisiones políticas.

El ajuste de contenidos propuesto va en la línea de producir un equilibrio entre la formación en contenidos históricos en beneficio de una mayor presencia de las Ciencias Sociales en general, con énfasis en Ciencia Política en particular.

Conclusiones

El currículo corresponde a las prescripciones nacionales que definen el qué, el por qué, y el para qué de la educación ciudadana. De estas definiciones dependen de manera decisiva las oportunidades de aprendizaje que se ofrecen, o no, a la experiencia escolar de las mayorías; así como ordenan en parte también qué deben saber y poder hacer al respecto los profesores. Desde todo punto de vista, la importancia de que ellas sean relevantes para las capacidades de la nueva generación de relacionarse con los otros y con la política en los términos aspirados de una ciudadanía activa, responsable y comprometida con valores de libertad, equidad, y cohesión social, es muy alta. En base a esto, el análisis comparado, nacional e internacional, de las prescripciones curriculares de la última década y media, sugieren de manera consistente y fundada, la necesidad de: (i) establecer una nueva asignatura de educación ciudadana, al finalizar la educación media; (ii) reubicar en la secuencia de la experiencia escolar la concentración de contenidos de conocimiento político actualmente ubicados en el 6° año básico; (iii) enfatizar los contenidos de educación cívica —o de relación con la institucionalidad política y, en esta, especialmente el voto—, como de interculturalidad en la visión contemporánea de la ciudadanía; y (iv) enfatizar la participación en el gobierno escolar, como instrumento práctico reconocidamente efectivo en la construcción de las capacidades del caso. El conjunto supone, además, que el Ministerio de Educación supere la condición de anomia curricular que ha imperado en el área en los últimos años.

En el estudio realizado son pocos los docentes que señalan haber tenido cursos específicos de educación cívica. Los cursos mencionados corresponden a áreas afines generales, tales como: Introducción al Derecho, Historia Constitucional e Introducción a la Economía. No se hace ninguna mención a cursos de Ciencia Política o sus subdisciplinas, a saber: Política Comparada, Relaciones Internacionales, Teoría Política, Política Chilena, o Políticas Públicas (ICP, 2014). Por lo demás, los cursos de Ciencia Política no aparecen siquiera mencionados por los docentes como una ausencia percibida, lo que denota un completo desconocimiento entre ellos sobre una disciplina consolidada de las Ciencias Sociales altamente relevante para el propósito de la educación ciudadana.

En el caso de la Ciencia Política la raíz del problema es el desconocimiento por parte de los docentes, lo que a su vez está condicionado por decisiones curriculares a nivel de universidades que aparentemente no consideran la naturaleza esencialmente politológica de la educación ciudadana; o al menos que esta es una de las disciplinas fundantes de la educación ciudadana.

Por otra parte, a nivel de gobierno se extraña una capacidad regulatoria que prescriba o incentive que, para hacerse cargo de los contenidos de un área por excelencia interdisciplinaria, todo profesor de Historia, Geografía y Ciencias Sociales debe efectivamente recibir formación inicial en Ciencias Sociales –no solo en Historia–. Del mismo modo, para enseñar contenidos de formación ciudadana todo profesor debe recibir formación inicial en Ciencia Política.

Referencias

- Banks, J.A.**, 2004. Introduction: Democratic citizenship education in multicultural societies. In: Banks, J.A. (ed.). *Diversity and Citizenship Education. Global Perspectives*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Bascopé, M. y Cox, C.**, 2014. La educación ciudadana en Chile durante el autoritarismo y la democracia: currículos comparados (en prensa).
- Beck, J.**, 2012. Reinstating knowledge: diagnoses and prescriptions for England's curriculum ills. *International Studies in Sociology of Education*, 22 (1), 1-18.
- Callahan, R.M., Muller, C., y Schiller, K.S.**, 2010. Preparing the next generation for electoral engagement: Social studies and the school context. *American Journal of Education*, 116 (4), 525-556.
- Cox, C., Jaramillo, R. y Reimers, F.**, 2005. Educar para la Ciudadanía y la Democracia en las Américas: Una Agenda para la Acción. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cox, C.**, 2010. *Oportunidades de aprendizaje escolar de la ciudadanía en América Latina: currículos comparados*. Bogotá: SREDECC.
- Cox, C., Bascopé, M., Castillo, J., Miranda, D., Bonhomme, M.**, 2014. Educación y ciudadanía en América Latina: prioridades de los currículos escolares. IBE Working Papers, *Curriculum Issues* N° 14, Ginebra.
- Crick, B.**, 1998. *Education for citizenship and the teaching of democracy in schools. Final report of the Advisory Group on Citizenship*. Londres: Qualificaton and Curriculum Authority.
- Davies, L.**, 2006. Global citizenship: abstraction or framework for action? *Educational Review*, 58(1), 5-25.
- Davies, I. y Issitt, J.**, 2005. Reflections on citizenship education in Australia, Canada and England. *Comparative Education*, 41(4), 389-410.

- Dobozy, E.**, 2007. Effective learning of civic skills: democratic schools succeed in nurturing the critical capacities of students. *Educational Studies*, 33(2), 115-128.
- Espinoza, O.**, 2014. *Cambios recientes al currículum nacional*. Documento de trabajo del curso Currículum, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Faas, D.**, 2011. A civic rebalancing of British multiculturalism? An analysis of geography, history and citizenship education curricula. *Educational Review*, 63(2), 143-158.
- Faulks, K.**, 2006. Education for citizenship in England's secondary schools: a critique of current principle and practice. *Journal of Education Policy*, 21(1), 59-74.
- Flanagan, C. y Levine, P.**, 2010. Youth civic engagement during the transition to adulthood. *The Future of Children*, 20 (1), 159-180.
- Fuentes, C. y Santana, G.**, 2005. El 'boom' de la Ciencia Política en Chile: escuelas, mercado y tendencias. *Revista de Ciencia Política*, 25(1), 16-39.
- Gifford, C.**, 2010. National and post-national dimensions of citizenship education in the UK. *Citizenship Studies*, 8(2), 145-158.
- Gutmann, A.**, 1999. *Democratic Education. With a New Preface and Epilogue*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Hayward, J. & Lee, J.**, 2010. Staffing, status and subject knowledge: what does the construction of citizenship as a new curriculum subject in England tell us about the nature of school subjects? *Journal of Education for Teaching: International Research and Pedagogy*, 36(2), 211-225.
- Hung, R.**, 2012. Being human or being a citizen? Rethinking human rights and citizenship education in the light of Agamben and Merleau-Ponty. *Cambridge Journal of Education*, 42(1), 37-51.
- Ibrahim, T.**, 2010. Global citizenship education: mainstreaming the curriculum? *Cambridge Journal of Education*, 35(2), 177-194.
- Isaac, M.M., Maslowski, R., & Van der Werf, G.**, 2011. Effective civic education: an educational effectiveness model for explaining students' civic knowledge. *School Effectiveness and School Improvement*, 22 (3), 313-333.
- Jakobi, A.P., Martens, K. & Wolf, K.D.**, 2009. Introduction. A governance perspective on education policy. In: Jakobi, A.P., Martens, K. & Wolf, K.D. (eds.). *Education in Political Science. Discovering a Neglected Field*, 1-20. Abingdon, UK: Routledge.
- Kerr, D.**, 2002. Citizenship education in the Curriculum: an international review. *The School Field*, X, 5-32.
- Kiwan, D.**, 2008. Citizenship education in England at the cross-roads? Four models of citizenship and their implications for ethnic and religious diversity. *Oxford Review of Education*, 34(1), 39-58.

- Mardones, R.** (ed.), 2012. *Fraternidad y Educación. Un Principio para la Formación Ciudadana y la Convivencia Democrática*. Buenos Aires: Ciudad Nueva.
- Marshall, H.**, 2009. Educating the European citizen in the global age: engaging with the post-national and identifying a research agenda. *Journal of Curriculum Studies*, 41(2), 247-267.
- McLaughlin, T.**, 1992. Citizenship, diversity and education: A philosophical perspective. *Journal of Moral Education*, 21(3), 235-250.
- Mill, J.S.**, 1843. *A System of Logic, Rationcinative and Inductive, Being a Connected View of the Principles of Evidence, and the Methods of Scientific Investigation*. London: John W. Parker.
- Ministère Éducation Nationale, Programme d'Éducation Civique, Juridique et Sociale, Bulletin Officiel Spécial.** N°9 (septiembre, 2010), N°21 (26 mayo, 2011).
- Ministerio de Educación**, 2010. Estudio internacional de educación cívica y formación ciudadana ICCS 2009. Primer informe nacional de resultados - Junio 2010. Santiago.
- Ministerio de Educación**, 2004. Informe Comisión Formación Ciudadana. Santiago.
- Ministerio de Desarrollo Social**, Instituto Nacional de la Juventud, 2013. 7ma Encuesta Nacional de Juventud 2012. Santiago.
- Nussbaum, M.**, 2009. Tagore, Dewey, and the imminent demise of liberal education. *En: Siegel, H. (ed.). The Oxford Handbook of Philosophy of Education*, 52-64. New York: Oxford University Press.
- Nussbaum, M.**, 1995. Educar ciudadanos del mundo. *En: Nussbaum, M., Rorty, R., Rusconi, G. & Viroli, M. Cosmopolitas o patriotas*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Olssen, M.**, 2004. From the Crick Report to the Parekh Report: Multiculturalism, cultural difference, and democracy. The re-visioning of citizenship education. *British Journal of Sociology of Education*, 25(2), 179-192.
- Osler, A. y Starkey, H.**, 2001. Citizenship education and national identities in France and England: inclusive or exclusive? *Oxford Review of Education*, 27(2), 287-305.
- Parekh, B.**, 2000. The Future of Multi-Ethnic Britain. The Parekh Report. The Commission on the future of multiethnic Britain.
- Peterson, A.**, 2009. Civic republicanism and contestatory deliberation: framing pupil discourse within citizenship education. *British Journal of Educational Studies*, 57(1), 55-69.
- Peña, C.**, 2007. Educación y ciudadanía. *Revista Pensamiento Educativo*, 40 (1), 31-43.

- Pike, M.**, 2007. The state and citizenship education in England: a curriculum for subjects or citizens? *Journal of Curriculum Studies*, 39(4), 471-489.
- Qualifications and Curriculum Authority**, 2007. Citizenship. Programme of Study for Key Stage 4. London.
- Reimers, F.**, 2006. Citizenship, identity and education: Examining the public purposes of school in an age of globalization. *Prospects*, 36(3), 275 - 294.
- Suárez, D.**, 2008. Rewriting citizenship? Civic education in Costa Rica and Argentina. *Comparative Education*, 44(4), 485-503.

Hacia una ley de financiamiento público de partidos y organizaciones políticas

INVESTIGADORES

JUAN PABLO LUNA

Instituto de Ciencia Política

NICOLÁS SOMMA¹

Instituto de Sociología

Resumen

Los análisis disponibles sobre el caso chileno lo consideran como un ejemplo virtuoso de institucionalización partidaria a nivel regional (Payne et al., 2003; BID, 2006). No obstante, Chile presenta actualmente un síndrome que ha sido común en la región: un profundo alejamiento entre la sociedad y los partidos y una creciente devaluación de los procesos electorales y de las instituciones representativas (PNUD, 2014). Si bien no existe consenso respecto a cómo caracterizar adecuadamente los grados de enraizamiento social de un sistema de partidos, distintos indicadores existentes sobre el caso chileno ponen en duda la presencia de un sistema con altos niveles de legitimidad, enraizamiento y capacidad de canalizar la representación y participación ciudadana. De acuerdo a la Encuesta LAPOP 2010, los niveles de simpatía con los partidos políticos que se observan en Chile (aproximadamente 11% de la población declara simpatizar con un partido político) son incluso significativamente más bajos que los observados en Perú y Ecuador, dos casos que han sufrido profundas crisis partidarias en tiempos recientes. Mientras tanto, en Bolivia, Colombia y Venezuela, una fracción significativamente mayor de la ciudadanía declara simpatizar con un partido político. Por su parte, al analizar la evolución temporal de este indicador se observa una tendencia preocupante: entre 2006 y 2010 el porcentaje de simpatizantes partidarios cayó en Chile un 15%. Ningún otro país de la región registró una tendencia similar durante el mismo periodo.

A su vez, desde mediados de los años noventa se observa en el caso chileno una fuerte caída en la participación electoral. Esta se encuentra, por lo

1 Nicolás Somma agradece el apoyo del Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES), proyecto CONICYT/FONDAP/15130009.

demás, fuertemente estratificada en términos etarios, siendo los más jóvenes los que desproporcionadamente declaran no haber votado en la última elección. Un 20% de quienes tienen menos de 35 años dicen haber votado, comparado con aproximadamente un 80% en las cohortes etarias superiores (LAPOP 2010). Este síndrome parece haberse profundizado a partir de la introducción del mecanismo de inscripción automática y voto voluntario, verificándose una estratificación socioeconómica regresiva de la participación electoral reciente (Corvalán y Cox 2013).

Finalmente, como argumentamos en más detalle en la próxima sección, la crisis también se traduce a nivel de las organizaciones partidarias. En nuestra opinión, la coyuntura actual refleja una doble problemática. Por un lado, la incapacidad de las instituciones representativas de articular corrientes programáticas amplias, capaces de canalizar y representar las nuevas demandas sociales. De esto último depende la capacidad de construir una institucionalidad política más legítima. Y por otro, la capacidad que los políticos han desarrollado a nivel individual para reproducir adhesiones a nivel local —sea mediante ejercicios de *brokerage* o el desarrollo de liderazgos personalistas—, aislándose del descontento sistémico². Esta es una clave fundamental para entender la reproducción intertemporal de un sistema poco legítimo a nivel agregado pero con fuerte inercia a nivel distrital/comunal, en el que los partidos en cuanto instituciones/organizaciones son cada vez más débiles.

El objetivo general del proyecto fue generar insumos para una propuesta de ley sobre financiamiento público condicionado a los partidos y organizaciones políticas. En línea con propuestas similares a nivel internacional (España, Colombia) y nacional (véase la iniciativa “95 propuestas para Chile” del Grupo Res Pública, 2014); así como algunos aspectos de la propuesta elaborada por Díaz y Sierra (2012), se propone otorgar financiamiento público basal a los partidos políticos —los que se consideran un bien público—, condicionando los aportes financieros a la institucionalización de prácticas internas que contribuyan a mejorar el funcionamiento interno de las organizaciones partidarias.

En lo que resta de este capítulo presentamos los principales antecedentes relevantes, tanto en términos de la coyuntura política chilena, como en función de la legislación comparada. Más adelante presentamos las características generales de la propuesta, identificando los principales nudos críticos surgidos en el diálogo con diversos actores políticos relevantes en el marco de una serie de entrevistas semiestructuradas y de una encuesta *online*. Finalmente, analizamos la relación entre nuestra propuesta y otros mecanismos relativos a la regulación, financiamiento y organización de los partidos políticos chilenos y presentamos una breve conclusión.

² Por *brokerage* nos referimos a la gestión e intermediación de problemas, usualmente dirigida a individuos o pequeños grupos en el ámbito local.

Antecedentes

1. La problemática que se intenta resolver: “*Mi partido es...una entelequia*”³

Durante los últimos años, diversos trabajos contribuyeron a saturar un diagnóstico hoy relativamente consolidado respecto a la situación del sistema de partidos políticos en Chile⁴. En tanto dichos trabajos abordan la problemática *in extenso*, solo presentamos aquí una síntesis de los elementos más relevantes de dicho diagnóstico. El reporte Auditoría de la Democracia en Chile, recientemente publicado por el PNUD (2014), sintetiza el sentido común sobre el sistema de partidos chileno de la siguiente forma:

“El deterioro de la relación entre los partidos y la ciudadanía no está circunscrito a la esfera simbólica de las percepciones y la opinión pública, sino que se evidencia fuertemente en el comportamiento de los ciudadanos y ciudadanas. (...) Partidos débiles, no programáticos, cruzados por agendas personales, con bajo apoyo y credibilidad han sido más la norma que la excepción en América Latina y están en la base del fortalecimiento de liderazgos populistas e inestabilidad gubernamental en muchos países. La evidencia acá presentada plantea cuestionamientos sobre si será posible mantener coaliciones estables y apreciables niveles de gobernabilidad, sin realizar cambios importantes en el sistema de incentivos y regulación, con los déficits que hoy presenta el sistema de partidos chileno” (p. 292-296).

Desde nuestra perspectiva, el problema fundamental que enfrenta el sistema de partidos chileno no reside principalmente en su ilegitimidad social, sino en la debilidad institucional y organizacional de los partidos políticos. Desde la transición a la democracia se tendió a asumir que las cúpulas partidarias eran poderosas por el hecho de decidir la nominación de los candidatos (véase Siavelis, 2000). Con el paso del tiempo quedó claro que dichas cúpulas eran mucho más débiles de lo que se suponía. A continuación explicamos por qué.

Al analizar las opiniones de más de cincuenta líderes de partidos durante el año 2010 (Luna y Rossenblatt, 2012), los hallazgos de investigación tienden a reforzar el diagnóstico crítico respecto al sistema de partidos y su funcionamiento actual. De acuerdo a esta evidencia, las organizaciones partidarias parecen estar profundamente esclerosadas y han perdido poder *vis-*

3 Presidente de partido entrevistado por Fernando Rosenblatt (2010).

4 Véase por ejemplo: Díaz y Sierra (2012); PNUD (2014); Luna y Altman (2011); Luna y Mardones (2010); Rosenblatt (2013).

à-vis líderes individuales que muchas veces aportan recursos financieros de los que los partidos centralmente carecen. Esto condiciona en gran medida los procesos de selección de candidatos y el funcionamiento de las estructuras de gobierno interno, favoreciendo las opciones de individuos con connotación pública y recursos financieros propios por sobre la militancia partidaria. En este sentido, la estructuración programática de los partidos, así como la “épica” gestada en la transición ha disminuido muy significativamente. En un marco de debilidad institucional y deterioro de bienes colectivos sustanciales para sostener la articulación de lógicas de acción corporativa, los partidos han ido constituyéndose como coaliciones, relativamente laxas, de candidatos individuales. Estos últimos compiten descentralizadamente en el territorio y tienden a desarrollar liderazgos fuertemente personalizados. Particularmente en los distritos populares la personalización de la política también se combinaba con instancias de caudillismo y particularismo.

En síntesis, en la actualidad los candidatos incumbentes poseen grandes grados de poder y autonomía *vis-à-vis* las directivas partidarias. La institución informal según la cual “quien tiene mantiene” simboliza dicho poderío. Por su parte, los partidos, en varios casos a raíz de su precariedad financiera y organizacional, pasan a depender de sus liderazgos elegidos para mantener cierto arraigo y organización a nivel distrital y de circunscripción. Dichas debilidades también condicionan la selección de nuevos candidatos en caso de que se disponga de un cupo abierto. De acuerdo al relato de las directivas partidarias, los candidatos seleccionados poseen al menos una de tres características principales: contar con capacidad económica propia para financiarse la campaña, contar con un mecenas en el partido, y/o contar con reconocimiento de nombre (ser famoso) para lograr reducir los costos de instalar un nuevo candidato electoralmente viable⁵.

Más allá de la lógica electoral, los líderes partidarios resienten la incapacidad de los partidos de funcionar orgánicamente. Esto se debe en parte a la presencia de liderazgos y caudillismos que hacen pesar su autoridad vía el financiamiento o visibilidad política que proveen al partido, así como a la presencia incremental de liderazgos que desarrollan –en su búsqueda de éxito electoral y notoriedad nacional– carreras como discolo o independiente de la línea partidaria⁶. Estas lógicas también se traducen en un desdibujamiento de la plataforma programática de los partidos, deteriorando la capacidad de la ciudadanía de ejercer mecanismos de *accountability* democrático. En definitiva, la posición programática del partido termina siendo la sumatoria de posiciones individuales y, en el mejor de los casos, fraccionales, determinadas por las características individuales de sus liderazgos y por las particulares de los distritos en que aquellos compiten, más que una ligada a

5 Véase Luna y Rosenblatt (2012).

6 Véase Luna y Rosenblatt (2012).

la posición doctrinaria del partido⁷. En palabras de dos dirigentes partidarios entrevistados en Luna y Rosenblatt (2012):

“Es un negocio redondo ser discolo. Los diputados se dan cuenta de que la categoría discolo te permite figuración, y por lo tanto te permite fama y te permite votos (...) si eres de oposición, sacándole la mugre al gobierno, que es más simple, si eres de gobierno, lógicamente el discolo rinde mucho más que el ordenado y disciplinado. El disciplinado no hace noticia (...). Hay un tema de oportunismo, de darse cuenta de que es un negocio. Desde el punto de vista del fondo, se produce muchas veces porque es una respuesta a cómo funcionan las coaliciones y a cómo funcionan los partidos, que no le dan espacio a que las personas hagan algo distinto o piensen y planteen algo distinto que remueva el piso (...). En la política cada vez más hay actores que están orientados a un proyecto más personal que tiene menos conexión con un relato más amplio, y por lo tanto evalúan los asuntos según su conveniencia: cuán rentable es permanecer en un espacio colectivo o bien hacer un proyecto propio”.

Aun cuando los líderes partidarios articulan críticas y manifiestan molestia y desagrado respecto a esta situación (véase Luna y Rosenblatt, 2012), las dirigencias partidarias también declaran no tener capacidad real para contrapesar estas tendencias. En este sentido, los propios líderes partidarios se reconocen atenazados por una lógica que en el corto plazo les aseguraba continuidad electoral y un flujo de recursos económicos que les permitiría perdurar; pero que en el largo plazo ha contribuido significativamente a deteriorar y debilitar el funcionamiento institucional de sus colectividades políticas. La militancia se encuentra crecientemente desplazada y retraída, en tanto posee una muy baja capacidad de elegir candidaturas y de requerir *accountability* por parte de los líderes electos. Algunos líderes partidarios lamentan, incluso, la incapacidad de sus partidos para reclutar candidatos adecuados, especialmente a nivel local⁸. En palabras de un dirigente partidario entrevistado en Luna y Rosenblatt (2012):

“Si el partido no tuviera hoy día parlamentarios ni alcaldes, no sé cómo sale: no tiene los jóvenes, no tiene la mística que tuvo en sus orígenes, no tiene las ideas que generaban una identidad diferenciable del resto y no tiene además financiamiento propio. Entonces, ¿cómo se mantiene? Se mantiene porque las individualidades –los alcaldes, los parlamentarios– la mantienen”.

7 Véase Luna (2014).

8 Véase Luna y Rosenblatt (2012).

En síntesis, existe actualmente un fuerte correlato entre el descontento social con los partidos políticos chilenos y las actitudes de los líderes partidarios. Gran parte de los principales dirigentes políticos plantea hoy una fuerte decepción con el funcionamiento de sus propios partidos, denunciando frecuentemente la presencia de prácticas irregulares, indeseables y, en muchos casos, ilegales en las organizaciones que ellos mismos lideran. Usualmente, la situación actual se contrapone con un “pasado dorado” y un buen número de los líderes sostiene que si pudiese optar nuevamente, preferiría no involucrarse en la vida política del país.

En este marco, y especialmente –aunque no exclusivamente– a partir de las movilizaciones masivas registradas en 2011, surgieron en la centroizquierda nuevos referentes políticos con vocación electoral (por ejemplo, el Partido Progresista, Revolución Democrática, Izquierda Autónoma, y Fuerza Pública). También, en los últimos años, han surgido nuevos referentes políticos en la centroderecha, los que han postulado candidatos a cargos electivos o poseen ya una bancada parlamentaria (por ejemplo, el Partido Liberal, Evopoli y Amplitud). Estos protopartidos también requerirán institucionalizarse para lograr disminuir el peso que hoy tienen los liderazgos individuales que les han otorgado visibilidad pública y, en algunos casos, fuerza electoral.

2. Las reformas políticas y el ámbito de política pública de nuestra propuesta

La legislación actual respecto al financiamiento de organizaciones partidarias genera un vacío legal. De acuerdo a la legislación vigente, la única limitante respecto al financiamiento de los partidos políticos es que no deben ser financiados por organizaciones o gobiernos extranjeros. La propuesta que se desarrolla en este trabajo busca llenar este vacío legal, el que contribuye notoriamente a configurar un escenario propicio para las tendencias descritas en la sección anterior.

A partir del escenario político post 2011 también se instaló en la agenda pública del país la necesidad de acometer una serie de reformas políticas. Entre ellas se encuentra la reforma al sistema de inscripción electoral en vigencia desde las elecciones legislativas y presidenciales de 2013 y en las municipales de 2012. No obstante, también se encuentran en trámite propuestas de reforma que serán de suma relevancia para reconfigurar los incentivos de los partidos políticos. Entre ellas, la modificación del sistema electoral resulta clave.

El análisis prospectivo en base a las características de la reforma al sistema electoral actualmente en trámite en el Congreso y recientemente aprobada por la Cámara Baja⁹ sugiere que es dable esperar una mayor frag-

⁹ Boletín 9326-07, en segundo trámite constitucional en el Senado (Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento).

mentación del sistema de partidos, así como la mantención o incremento de un sistema de partidos fuertemente personalizado, en especial, por la introducción de un sistema de lista abierta combinado con una fórmula de traducción de votos en escaños basada en la representación proporcional. La Ley de Primarias (20.640) de 2012, así como iniciativas actualmente en debate para extender su ámbito de aplicación a otras instancias electorales o para tornar las primarias actualmente voluntarias en obligatorias, también contribuirán a incrementar la personalización de la política en el país. Esto último, porque las elecciones primarias se estructuran en base a la competencia entre candidaturas individuales pertenecientes al mismo partido o conglomerado, diluyendo así las identidades colectivas y privilegiando las características personales de cada contendor. Complementariamente, se ha discutido ampliamente una reforma a la Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos (LOC 18.603)¹⁰ y la inclusión de un mecanismo de elección directa de los Gobiernos Regionales (GORE), la que podría introducir cambios, por ejemplo, respecto al proceso actual de constitución y organización territorial de las organizaciones partidarias. En dicho escenario, colocar nuevos incentivos que propendan al fortalecimiento de los partidos políticos (los actuales y aquellos en formación) resulta clave para intentar dotar al sistema de mayores niveles de calidad de representación y legitimidad social.

La ya aprobada Ley 20.730 que regula el *lobby*¹¹, así como nuevas iniciativas sobre el financiamiento de campañas políticas (por ejemplo, la indicación respecto a la prohibición de aportes reservados por parte de personas jurídicas votada afirmativamente por la Cámara de Diputados junto a la reforma al sistema electoral binominal) también componen el cuadro en que se inserta nuestra propuesta¹². No obstante, cabe señalar que lo que aquí planteamos es un sistema de financiamiento basal a los partidos políticos, el que no podrá ser utilizado para el financiamiento de campañas electorales. La propuesta busca, por lo demás, constreñir el impacto de las donaciones de privados (personas físicas y, fundamentalmente, personas jurídicas) en la política partidaria.

Finalmente, la incorporación creciente de normativas de transparencia en la función pública constituye un antecedente clave para la propuesta¹³, en tanto se propone condicionar el financiamiento basal a la incorporación de elementos de transparencia activa y pasiva respecto al funcionamiento de los partidos políticos¹⁴. Para lograr introducir estos criterios de transparencia,

10 Véase por ejemplo, Proyecto de Ley (Mensaje Presidencial, 2013) que modifica Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos de Chile. Boletín 8937-06. Primer Trámite Constitucional en el Senado (Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización).

11 Promulgada el 3 de marzo de 2014.

12 La indicación fue introducida por los Diputados Mirosevic y Jackson y fue votada el 13 de agosto de 2014.

13 Véase Ley 20.285 (2008) sobre Transparencia y Acceso a la Información Pública.

14 Para una propuesta reciente sobre incorporación de transparencia en los partidos políticos, véase Moya y Cid (2014).

así como para supervigilar la ejecución del mecanismo de financiamiento propuesto, resulta fundamental fortalecer la institucionalidad del Servicio Electoral de Chile (Servel). Dicho organismo no cuenta hoy con las condiciones técnicas, de recursos humanos y financieras para desarrollar un control efectivo de la normativa que aquí se propone.

En síntesis, la propuesta busca complementar los avances en materia de reforma política actualmente en la agenda pública, intentando incorporar incentivos que permitan potenciar los efectos positivos de la normativa en discusión, así como mitigar sus inevitables efectos negativos. Si bien nuestra propuesta se circunscribe claramente al financiamiento permanente –no en periodo electoral– de organizaciones partidarias, resulta necesario consignar que dicha iniciativa deberá ser analizada en función de su interacción con la Ley de Partidos Políticos, la Ley de Financiamiento de Campañas Políticas, el nuevo Sistema Electoral, la Ley de Lobby, y la institucionalidad encargada de regular y supervisar el funcionamiento de las organizaciones políticas, actualmente Tribunal Calificador de Elecciones (Tricel) y Servel¹⁵.

3. La experiencia y legislación comparada

Nuestra propuesta de financiamiento a organizaciones políticas en Chile se enmarca en una abundante experiencia legislativa internacional sobre el tema. Para conocer tal experiencia hemos sistematizado la información proporcionada por el Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA)¹⁶, que complementamos oportunamente con reportes nacionales. En total analizamos 50 países, mayormente de la OCDE y las Américas. A continuación detallamos los principales resultados del ejercicio.

Encontramos tres grandes situaciones en términos de la existencia y tipo de financiamiento a organizaciones políticas. En primer lugar, un grupo muy heterogéneo de países fuera de Europa (como Haití, El Salvador, Nicaragua, Estados Unidos, Canadá o Chile) no poseen financiamiento ni basal ni condicionado a organizaciones políticas –aunque sí proporcionan financiamiento para campañas–. En segundo lugar, algunos países europeos y varios latinoamericanos (como Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador y México) solo proporcionan financiamiento condicionado. Finalmente, algunos países –también muy diversos entre sí– ofrecen tanto financiamiento basal como condicionado y, por tanto, están en la dirección de esta propuesta (se trata de Paraguay, República Dominicana, Suecia, Dinamarca, Israel y Eslovaquia, entre otros).

Más allá de esta caracterización general, a continuación revisamos seis aspectos específicos de la legislación de aquellos países que tienen algún

¹⁵ La institucionalidad del Servel fue modificada en 2009 a través de la Ley 20.395.

¹⁶ Mayor información disponible en: <http://www.idea.int/es/political-finance/>

tipo de financiamiento a organizaciones partidarias –sea basal y/o condicionado–. En primer lugar, hay variaciones respecto a cómo se definen las posibles organizaciones de ser financiadas. Para empezar, en prácticamente todos los casos las organizaciones tienen que estar registradas oficialmente como partidos políticos. Además, suelen establecerse umbrales mínimos de elegibilidad para recibir fondos según el porcentaje de votos obtenidos (4% Costa Rica; 2% Luxemburgo, República Dominicana y México; 3% Eslovaquia; 1% Argentina) o escaños (al menos un escaño: Islandia, Italia, Finlandia y varios otros; cinco diputados en Corea del Sur). También pueden existir tratamientos diferenciales para ciertos partidos (por ejemplo, en Alemania no se exige un umbral de votos o escaños a los partidos que representan minorías étnicas). Otras variantes a modo de miscelánea incluyen el tener estatuto como asociación sin fines de lucro (Luxemburgo, Estonia), no haberse involucrado en actividades comerciales (Polonia) o no tener candidatos o líderes terroristas (España).

En segundo lugar, existen varias alternativas para determinar cómo se distribuyen los recursos entre las distintas organizaciones. Ello puede hacerse de manera proporcional a la cantidad de votos que recibe cada partido (como es el caso de Paraguay, Costa Rica o Reino Unido) o, asimismo, la cantidad de escaños obtenidos (por ejemplo, Luxemburgo; y, en casos como el austriaco, se estipula un monto adicional fijo a partidos por encima de cierto número de escaños). Hay casos mixtos como el español, donde parte de los recursos depende de los votos y el resto de los escaños. De manera similar, en países como Panamá, República Dominicana, México, Israel o Perú, una parte de los recursos depende de los votos o escaños, pero el resto se distribuye equitativamente entre todas las organizaciones –lo que obviamente favorece a las más pequeñas–.

En tercer lugar, hay variantes respecto al tipo de elecciones consideradas para determinar los votos o escaños relevantes. Por ejemplo, en Suecia y México solo se contabilizan las elecciones parlamentarias, mientras que en Colombia se contemplan, además de las parlamentarias, las elecciones presidenciales y locales. Es interesante el caso de países como Suecia o Ecuador, donde para incentivar la continuidad partidaria se considera el desempeño en las dos últimas elecciones.

Un cuarto aspecto en el que varían las legislaciones nacionales se refiere al tipo de restricciones a la hora de gastar los recursos. Aquí hay dos variantes, primero, se establecen porcentajes mínimos de fondos que deben destinarse a actividades consideradas beneficiosas. Por ejemplo, varios países establecen mínimos para actividades de capacitación, formación de dirigentes, educación cívica e investigación (2% México, 20% Argentina, 0,01% Grecia, 25% Panamá, 20% Brasil, 50% Corea del Sur; cabe destacar las amplias variacio-

nes en este sentido). Otros países establecen mínimos para actividades que incentiven la participación femenina (5% Italia, 12% Finlandia, 2% México, 2,5% Panamá) o la formación de jóvenes (6% Argentina). De manera similar, la legislación colombiana establece que el 15% debe gastarse indistintamente en actividades para la participación de mujeres, jóvenes y minorías étnicas, o actividades de *think tanks*. Una segunda forma de establecer restricciones es imponiendo máximos –por ejemplo, en Brasil no puede superarse el 50% de gastos en rentas y salarios–. También se prohíbe explícitamente el gasto en campañas (Portugal) o se impone un tope al mismo (25% en Bélgica).

Un quinto aspecto refiere a los mecanismos de fiscalización con el propósito de asegurarse de que los fondos sean recibidos y gastados conforme a la legislación. En la gran mayoría de los países se establece como mecanismo principal la entrega de informes, generalmente anuales, a organismos públicos o al gobierno. En otros casos se añade, por ejemplo, la publicación del presupuesto de las organizaciones en el diario nacional (Grecia) o la realización de una auditoría a las mismas por parte del Tribunal de Cuentas (Brasil).

Finalmente, cabe referirse a los mecanismos de castigo a las organizaciones que incumplan con la legislación. Ellas van desde la pérdida del financiamiento, o el desregistro o disolución del partido, hasta la prisión para los líderes de las mismas, pasando por sanciones económicas, multas y la devolución del dinero, o la imposibilidad de que los líderes partidarios correspondientes continúen en sus cargos.

En síntesis, una mirada al contexto internacional muestra que existe un abanico amplio de opciones. Quizás lo más interesante radica en que las características de la legislación no parecen seguir un patrón demasiado obvio que distinga entre países más o menos desarrollados o con mayor o menor calidad democrática: encontramos legislaciones similares en países con distintos niveles de desarrollo/calidad democrática, y legislaciones disímiles en países similares en tal sentido.

La propuesta: hacia un sistema de financiamiento basal condicionado de los partidos políticos

Luego de una primera ronda de debate y discusión de la propuesta originalmente planteada por el equipo de investigación, se introdujeron una serie de complementos y restricciones. Nuestra propuesta ajustada es la siguiente, y se inspira en un mecanismo de financiamiento similar al introducido por la Ley 1.475 aprobada e implementada en Colombia en 2011 (ver Congreso de Colombia, 2011), aunque incorporando buenas prácticas identificadas en otros casos relevantes.

Se busca propiciar una ley de financiamiento basal a los partidos políticos, que otorgue un piso básico universal a todas aquellas instituciones legalmen-

te inscritas como partido político de acuerdo a la legislación vigente¹⁷. Como contrapartida, y más allá de los requisitos previstos para la rendición de fondos públicos, los partidos que reciban el financiamiento público deberán incorporar elementos de transparencia activa y pasiva a su gestión financiera y organizativa. Dichos elementos deberán publicitarse y estar disponibles a través de la página web del partido. En este último plano, los partidos deberán hacer público un padrón de adherentes actualizado, que incluya, además, los aportes realizados por ellos en forma de cuota de adhesión o donación. En caso de recibir donaciones por parte de personas jurídicas, estas también deben ser incluidas en dicha rendición.

Un máximo del 30% del financiamiento basal universal deberá destinarse a financiar remuneraciones y viáticos del personal, mientras que un mínimo del 50% deberá destinarse a la organización de actividades de formación de líderes y trabajo de discusión y difusión de las orientaciones programáticas del partido¹⁸. Para cada periodo presupuestal (un año), dichas actividades además deberán tener lugar en al menos cinco regiones distintas del país. El resto de los fondos asignados mediante el fondo basal universal podrá ser utilizado de manera discrecional por el partido, siempre y cuando su utilización sea rendida y documentada de acuerdo a la legislación vigente. Adicionalmente, se establecerá un aporte complementario, también condicionado, cuyo monto total será asignado en función del porcentaje de votos logrado por el partido en las últimas dos elecciones parlamentarias, estimulando así la continuidad de la organización. Dicho monto complementario, y de carácter opcional, deberá ser utilizado para financiar una serie de actividades/características organizativas que se consideren socialmente deseables. Los recursos presupuestados para el aporte complementario que no sean transferidos a los partidos políticos elegibles para dicho financiamiento adicional, podrán ser asignados a la creación de un fondo destinado a reembolsar (contra gastos debidamente documentados y rendidos) los costos de inscripción de nuevos partidos políticos.

En cuanto a las actividades a ser financiadas por el fondo complementario, la legislación comparada contiene diversas alternativas¹⁹. Entre ellas, conside-

17 Para una reconstrucción detallada respecto a la evolución de partidos inscritos en el país desde la transición a la democracia, véase PNUD (2014). De acuerdo al texto de la LOC 18.905, para la constitución de un partido político es necesario primeramente el apoyo de al menos 100 ciudadanos inscritos en los Registros Electorales. Posteriormente, el partido debe afiliarse, en un periodo de hasta 210 días, a un número de inscritos en los Registros Electorales que sea igual o superior al 0,5% del electorado de las regiones donde se constituye (considerando la última elección a diputados). Esto debe hacerse en al menos ocho regiones cualesquiera del país, o en tres regiones contiguas.

18 En línea con la legislación comparada (véase sección correspondiente en este capítulo) y mediante la introducción de estos criterios, se busca permitir financiar el funcionamiento regular del partido, pero con un tope máximo. También se busca potenciar el trabajo programático y de formación de líderes, siendo ambos déficit fundamentales en la institucionalidad partidaria actual.

19 Entre ellas: capacitación y formación de dirigentes, educación cívica, y participación femenina y juvenil. Ver datos agregados en Ohman (2012:27-29). La legislación colombiana (Ley 1475, 2011) es particularmente interesante en este aspecto. Para un desglose de la misma ver el sitio web de IDEA: <http://www.idea.int/political-finance/country.cfm?id=48> (consultado el 30 de septiembre de 2014).

ramos que las siguientes son especialmente relevantes para el caso de Chile:

- Apoyo a organización comunitaria, relacionamiento con las bases sociales del partido.
- Apoyo para el desarrollo de organizaciones partidarias locales.
- Desarrollo de mecanismos innovadores que promuevan la participación política y la democracia interna en instancias orgánicas.
- Actividades de formación de líderes, cuadros y juventudes partidarias (en algunos casos, estas actividades son delegadas a un *think tank* directa y explícitamente ligado al partido político; en otros, como en el caso español, ningún candidato puede ser postulado por el partido sin haber pasado por la escuela de formación de líderes).
- Actividades orientadas al diseño, difusión y discusión programática, seminarios y debate (como en el caso anterior, estas actividades pueden ser delegadas a un *think tank* directa y explícitamente ligado al partido político).
- Desarrollo de trabajo legislativo y asesoría técnica y política a parlamentarios del partido (usualmente el financiamiento es otorgado a las bancadas parlamentarias, y existe la posibilidad de bonificar el diseño de proyectos de ley de bancada e interbancadas).

En base a las entrevistas semiestructuradas con actores clave, nos fue posible identificar una serie de tensiones y nudos críticos que debe enfrentar la propuesta. Entre ellos, los principales son: ¿Por qué gastar plata en partidos políticos?; ¿debe financiarse a los partidos establecidos (ilegítimos ante la ciudadanía, mal vistos por nuevos referentes que no logran superar barreras de entrada), o a nuevos partidos políticos?; ¿debe financiarse a liderazgos individuales emergentes, o a organizaciones colectivas?; ¿deben ser financiadas también organizaciones locales o, alternativamente, debe introducirse un sesgo a favor de organizaciones de perfil y ambición nacional?; ¿debe condicionarse el financiamiento a la instauración de buenas prácticas, o debe respetarse a rajatabla el derecho de autodeterminación de cada comunidad partidaria?; ¿debe fomentarse el cofinanciamiento privado o evitarse? Y en caso de permitirse el cofinanciamiento privado, ¿pueden las personas jurídicas donar a los partidos políticos, y en qué condiciones respecto a la transparencia, publicidad y monto máximo de dichas donaciones?; ¿cuánta transparencia debe fomentarse respecto a la actividad de los partidos, de modo de facilitar la *accountability* social sin comprometer información personal de carácter sensible para la ciudadanía?; ¿quién debe regular el mecanismo de financiamiento propuesto y cuál debe ser el rango de sanciones previstas por la ley?

La próxima sección presenta los resultados del relevamiento complementario realizado para sondear el grado de aceptación de la propuesta, así como las posiciones mayoritarias respecto a las principales disyuntivas ya planteadas. En la sección de conclusiones justificamos, desde un punto de vista normativo, las opciones que nuestro equipo de investigación ha decidido proponer al finalizar el proceso de maduración y discusión de la propuesta original.

El estado de opinión respecto a la propuesta realizada

El análisis se basó en las 16 respuestas de una encuesta electrónica que buscó relevar las opiniones y sugerencias sobre la propuesta de ley por parte de un grupo variado de investigadores, consultores, actores políticos y *policy-makers* (es importante aclarar que una de estas 16 respuestas surge del trabajo conjunto de nueve individuos relacionados a un *think tank* de derecha, que prefirieron dar una respuesta unificada). Si bien estos datos no pretenden representar el universo correspondiente a la ciudadanía chilena, y si bien el número de respuestas es modesto, sí nos permiten identificar las principales fortalezas y debilidades adjudicadas a la propuesta, complementando la rica información recabada en el contexto del proceso de investigación realizado. La encuesta se envió a un grupo de 108 personas. Antes de analizar los resultados sustantivos, en esta sección se revisan las características de aquellos que respondieron la consulta.

1. Características de los encuestados

Como muestra la Tabla 1, entre los respondentes predominan los hombres (67%) relativamente jóvenes (el 63% tiene 45 años o menos) que no son miembros de partidos u organizaciones políticas (63%). Por su parte, los respondentes poseen posturas ideológicas variadas aunque con cierto predominio de la izquierda (ya sea de partidos de la Nueva Mayoría u otros), y se dedican a la academia, las ciencias sociales, profesiones liberales o a la investigación aplicada.

TABLA 1. Caracterización del perfil de respondentes a la encuesta *online*

Sexo	
Mujeres	33%
Hombres	67%
Total	100%
Edad	
18-30 años	19%
31-45 años	44%
46-55 años	31%
56-65 años	6%
Total	100%
Miembro de partido u organización política	
Sí	37%
No	63%
Total	100%

Tendencia política	
Izquierda no Nueva Mayoría, izquierda independiente	25%
Nueva Mayoría	25%
Centro derecha	12%
Desencantado, ninguno, independiente	25%
No sabe / no responde	13%
Total	100%
Ocupación/actividad	
Academia	25%
Cientista social	25%
Abogada/o, economista	25%
<i>Think tank</i>	19%
Otros	6%
Total	100%

Fuente: elaboración propia en base a resultados de la encuesta *online* realizada por los investigadores.

2. ¿Cuántos recursos asignar y cómo distribuirlos?

Dos preguntas se orientaron a relevar aspectos financieros básicos del proyecto. Ante la pregunta sobre qué porcentaje del PIB chileno debería dedicarse al financiamiento partidario, el promedio de las respuestas fue del 0,19%, lo que, independientemente del año que se considere, ascendería a una suma astronómica. El rango de variación observado fue de entre 0,01% y 0,5% (pregunta cerrada). Y ante la pregunta sobre cómo deberían distribuirse los fondos entre los componentes basal y complementario (donde 1=100% al fondo basal y 10=100% al fondo complementario), las respuestas indican que en promedio debería destinarse aproximadamente 52% a este último (y por ende 48% al primero). Pero el rango de respuestas es amplio: mientras que algunos destinarían aproximadamente el 22% al componente complementario, otros destinarían aproximadamente el 77% a dicho componente.

3. ¿Por qué gastar plata en partidos políticos?

La mayoría de los encuestados considera que la propuesta, más allá de los matices que discutiremos más adelante, contribuiría a generar una serie de resultados deseables, entre ellos: transparencia y rendición de cuentas en el funcionamiento de los partidos, aumento de la legitimidad ciudadana de los mismos, mejora en la representación ciudadana, y un aumento de la calidad

de la competencia democrática. Varios encuestados se refirieron en estos términos a la hora de evaluar la propuesta en general. También se observaron razones más específicas. A continuación las sintetizamos, agrupándolas en función de si ellas refieren a la vida interna de los partidos, a las características del sistema de partidos, o a los vínculos entre partidos y ciudadanía.

Varias de las razones para apoyar la propuesta refieren al mejoramiento de la vida interna de los partidos políticos. Por ejemplo, a través del aporte basal:

- Los partidos se liberarían de conflictos de interés que surgen de depender de donaciones de particulares (como líderes del partido con recursos desproporcionados).
- Se permitiría el acceso a cargos de dirigencia de personas con insuficientes fondos personales para sostener el partido.
- Podrían cubrirse las necesidades y actividades permanentes y básicas que los partidos hoy no pueden financiar.

Adicionalmente, se consideró que la ley favorecería la democracia interna de los partidos, por ejemplo, mediante la provisión de recursos para organizar elecciones internas a nivel nacional o regional. Sin embargo, algunos mencionaron que la ley podría eventualmente deteriorar la democracia interna si quienes reciben y administran los fondos ya cuentan con liderazgos bien establecidos dentro del partido. También se consideró necesario enfatizar el desarrollo de competencias técnicas en candidatos y autoridades partidarias, en particular las locales (Consejeros Regionales, alcaldes y concejales). Un encuestado sugirió que deberían entregarse fondos únicamente si todos los candidatos del partido pasan por la escuela de liderazgo del mismo (siempre y cuando existiese algún tipo de acreditación de dicha escuela).

Otra serie de consideraciones sobre la propuesta enfatiza sus implicancias para el sistema de partidos chileno, incluyendo las relaciones entre los mismos y la dinámica de la competencia partidaria. Por ejemplo, se plantea que los aportes condicionados, al depender del porcentaje de votos obtenidos en las dos últimas elecciones parlamentarias, incentivarían la continuidad de los partidos en el tiempo, evitando que colapsen una y otra vez como ha sucedido en Perú.

Otra serie de contribuciones de la propuesta detectadas por los encuestados y por los informantes clave entrevistados, apuntan al fortalecimiento de los vínculos entre partidos y ciudadanos:

- En un contexto marcado por el aparente deterioro de la consistencia programática de tales vínculos, varios participantes consideraron positivo que existan recursos condicionales al efectivo desarrollo y discusión de orientaciones programáticas y a actividades de formación de líderes. Se sugirió, al respecto, que debería solicitarse a los partidos la elaboración de materiales para la difusión de sus ideas y la contratación de investigadores en políticas públicas y legislativas.

- Varios participantes también valoraron la posibilidad de financiar, mediante los aportes complementarios, actividades de incorporación de jóvenes, indígenas y mujeres a la militancia partidaria. Y proponen que ello podría hacerse de diversas maneras: estableciendo cuotas de candidatas mujeres y jóvenes, a través de actividades formativas focalizadas en esos grupos o estableciendo *matching funds*²⁰ condicionados a la incorporación de militantes jóvenes.
- Otro punto frecuentemente mencionado como positivo es la incorporación de principios de transparencia. Uno de los encuestados añadió que además de presentar la información en la página web del partido, debería habilitarse un canal de solicitud de información postal para quienes no tengan acceso permanente a internet. No obstante, algunos aspectos sobre la transparencia fueron controversiales como se discutirá más adelante.

Más allá de estas consideraciones generalmente positivas, se plantearon varios dilemas que atraviesan a la propuesta, los cuales desarrollamos a continuación.

4. ¿Financiar a los partidos establecidos o a los nuevos?

Un eje de la discusión tiene que ver con la pertinencia de otorgar financiamiento de manera equitativa –según la cual todos los partidos inscritos legalmente reciben los mismos beneficios– o si, por el contrario, es necesario repartirlo en función del porcentaje de votos en elecciones legislativas –lo que favorecería a los partidos electoralmente establecidos–. La propuesta es híbrida: el financiamiento basal se otorga equitativamente mientras que el condicionado lo hace en función de los votos –considerando impertinente hacerlo en base al número de escaños, dada la desproporcionalidad que hoy posee el sistema electoral chileno–. De todas maneras, hay posiciones dispares.

Por ejemplo, algunos encuestados consideran necesario que el financiamiento sea completamente equitativo. Destacan favorablemente que la asignación basal, al otorgar un piso básico universal a todos los partidos con independencia de los votos o escaños, contribuya a equilibrar los recursos, reduciendo de este modo las desigualdades entre partidos. Pero también consideran que el fondo complementario debiera distribuirse equitativamente para “emparejar la cancha”. Por ejemplo, si se utiliza el criterio de los votos se dificultaría el surgimiento de nuevos partidos. Esto, porque sus militantes deberían incurrir en los costos del trámite de creación del partido sin tener la certeza de que los gastos serían reembolsados. Además, utilizar el criterio electoral impediría la consolidación de partidos ya existentes, pero que debido a su juventud todavía reciben pocos votos.

²⁰ En este contexto, *matching funds* refiere a un sistema de financiamiento por el cual el Estado entregaría al partido una suma de dinero igual a la que el partido recaudaría por otras vías para financiar la inclusión de, por ejemplo, mujeres o jóvenes.

Otros participantes, sin embargo, consideran que la asignación de recursos debería ser completamente dependiente de la distribución de los votos –incluso se menciona que debería establecerse un umbral de escaños–. Desde este punto de vista, el financiamiento basal, tal como está planteado en la propuesta, incentivaría el oportunismo: grupos no interesados en un proyecto político serio y dotado de continuidad se aprovecharían de la ley para crear un partido con el único fin de recibir ingresos estatales. Además, se considera que el sistema podría incentivar la fragmentación oportunista de los partidos, dado que un mismo partido podría presentarse como dos partidos distintos para recibir el doble de financiamiento. En la misma línea, hay quienes plantean la necesidad de establecer requisitos mínimos –aparentemente adicionales a los ya existentes para la creación de partidos– a la hora de definir qué es un partido y qué no lo es. Esto porque, en palabras de un encuestado, “si los requisitos son bajos el problema es que vamos a tener una multiplicación de partidos con el objetivo de obtener dinero del financiamiento público”.

5. ¿Financiar liderazgos emergentes o partidos políticos?

También existe un dilema relativo a si debería abrirse el financiamiento a candidatos independientes, esto es, que no se presenten a través de partidos políticos. Hay quienes consideran no solo que ese debería ser el caso, sino que además la asignación de fondos debería ser equitativa para todos los candidatos, sean estos dependientes de partidos o no –lo que llevaría, lógicamente, a que los partidos que presenten más candidatos obtengan más fondos–. Más aun, algunos encuestados consideran que debería otorgarse financiamiento incluso a los candidatos que no resulten electos. Aunque esta discusión escapa al ámbito de la propuesta, que parte de la base de que el financiamiento se entrega a partidos y no a candidatos independientes, este punto de vista ilumina alguna de las preocupaciones de los participantes, principalmente de quienes representan a organizaciones nacientes.

6. ¿Financiar organizaciones locales o nacionales?

La propuesta estipula que los fondos complementarios no usados serán utilizados para reembolsar costos de inscripción de nuevos partidos, siempre y cuando estos logren un funcionamiento mínimo en al menos cinco regiones del país. Para algunos encuestados eso es positivo en la medida en que se estimula la creación de partidos de alcance nacional, erosionando el poder de caudillos regionales que operan con lógicas locales y cortoplacistas. Para otros, eso no sería necesariamente deseable, aunque no se fundamentó tal postura.

7. ¿Fomentar buenas prácticas o dar un cheque en blanco?

Buena parte de los participantes y encuestados estuvo de acuerdo con condicionar el financiamiento a prácticas consideradas como deseables. Otros, sin embargo, favorecen una política de “cheque en blanco”. Primero, se con-

sideró que establecer mínimos y máximos a distintos rubros de gasto sería encorsetar a los partidos, que tienen distintas necesidades, así como visiones doctrinarias particulares. Un encuestado lo ilustra elocuentemente: “... los partidos –en sus diferentes etapas de vida– tienen necesidades diferentes. Algunos novatos necesitan abrir sedes en todo el país, otros son enormes y requieren de mucho personal. Algunos son altamente centralizados y en otros los dirigentes viajan mucho. Algunos forman jóvenes y dirigentes, otros tienen externalizado ese servicio en fundaciones o institutos afines. Algunos apuntan a desparlamentarizar a sus dirigencias con vicepresidentes o secretarios generales a tiempo completo, y otros solo necesitan pagar sueldos de secretarías”. Desde esta perspectiva, cada partido debería decidir con completa autonomía cómo gastar los recursos estatales.

Para otros encuestados, no obstante, los límites establecidos en la propuesta son debatibles por la razón opuesta. Concretamente, se considera que el tope del 30% del fondo basal para remuneraciones y viáticos del personal es excesivo, pues estos gastos “en la práctica no buscarán generar bienes públicos y más bien se prestarán para distribuirse en la lógica de las cuotas de poder interno y facciones pagando favores, contratando candidatos perdedores, etc.”. La sugerencia implícita en este comentario sería, posiblemente, reducir ese tope.

8. ¿Fomentar el cofinanciamiento privado o evitarlo?

Aunque la propuesta refiere exclusivamente a fondos públicos, cabe notar que varios encuestados mostraron reservas respecto al financiamiento de actividades partidarias por parte de privados, sean personas naturales o jurídicas. Si bien algunos encuestados y entrevistados se mostraron conformes con un sistema de financiamiento privado complementario, la mayoría estableció la necesidad de regular dicho financiamiento y, eventualmente, topearlo. Una posibilidad que se sugirió, en base a la experiencia alemana, consiste en avanzar hacia un sistema de financiamiento por membresía, con cuotas públicas y estandarizadas, aportadas únicamente por parte de personas naturales.

9. ¿Cuánta transparencia es posible y cuánta privacidad es necesaria para resguardar la privacidad de las personas?

Como señalamos anteriormente, varios participantes valoran las exigencias de transparencia financiera y organizativa y rendición de cuentas como condición para recibir fondos. Un encuestado sugirió directamente la incorporación de elementos de transparencia activa y pasiva como los que hoy rigen a las entidades estatales (véase también Moya y Cid, 2014).

Sin embargo, hubo matices sobre el alcance que debería tener la transparencia. Para algunos no se debería pretender aplicar la Ley de Transparencia a los partidos políticos, dado que estos no son entidades estatales. Se sugiere aplicar, alternativamente, los principios de transparencia de la Ley 19.884.

En una posición intermedia encontramos opiniones que, en general, promoverían una política de transparencia, pero opuestas a la publicidad del padrón de militantes y de donantes particulares. Esto último con el argumento de que ello podría dar lugar a prácticas persecutorias (por ejemplo, prácticas antisindicales hacia trabajadores que figuren como militantes de ciertos partidos). De modo similar, otros argumentan que, de hacerlo, se estaría vulnerando el derecho a salvaguardar las preferencias políticas de los ciudadanos. En este sentido se sugiere que debería protegerse la identidad de quienes realicen pequeñas donaciones –con monto a definir–, pero sí publicitar a quienes donen por sobre cierto umbral. Respecto al padrón de militantes, podría establecerse un sistema que permita salvaguardar la privacidad de las personas, pero que al mismo tiempo permita al Servel contar con un padrón único para cada partido. Esto resulta fundamental para garantizar los mecanismos de democracia interna que se seleccionen.

10. ¿Dependencia del Estado?

Para algunos encuestados se corre el riesgo de que la propuesta pueda producir una excesiva dependencia financiera de los partidos respecto al gobierno de turno, en particular para el caso de partidos nuevos o pequeños, lo que iría en contra de la autonomía de los mismos. Para ello se propone que el monto total del financiamiento en ningún caso supere un umbral determinado, por ejemplo del 30% del total de ingresos y operaciones financieras de cada partido.

Sin embargo, no queda claro en las respuestas de los encuestados cómo dicha dependencia podría reducir la autonomía de los partidos: para ello debería ocurrir que el gobierno tuviera discrecionalidad en el otorgamiento de los fondos más allá de las condiciones estipuladas, tales como la inscripción legal o el porcentaje de votos, lo que escapa de lo que se propone en este proyecto.

11. ¿Cómo asegurar que los recursos se usen como es debido?

¿Quién regula?

También surgió en la encuesta la preocupación sobre cómo fiscalizar que los recursos estatales sean utilizados en actividades que efectivamente constituyan bienes públicos. Más allá de la preocupación generalizada sobre este punto, hubo algunos comentarios específicos. Por ejemplo, un encuestado plantea que es necesario asignar más recursos a bancadas que a parlamentarios, dado que los recursos entregados a parlamentarios con el propósito de mejorar el trabajo legislativo pueden terminar usándose para alimentar redes clientelares en los distritos respectivos. Otro encuestado plantea que, de no existir una adecuada fiscalización, el dinero podría terminar siendo usado en campañas electorales, sobresueldos y retribución de favores. En un sentido similar, un encuestado considera que los recursos para actividades tales como

formación de líderes, producción legislativa y estudios académicos deberían entregarse a *think tanks* de los partidos más que directamente a los partidos o a los parlamentarios. De paso, esto permitiría fortalecer y profesionalizar los *think tanks*, así como sincerar la relación existente hoy entre diversos centros de pensamiento y fundaciones con vínculos conocidos, aunque no regulados, con los partidos políticos.

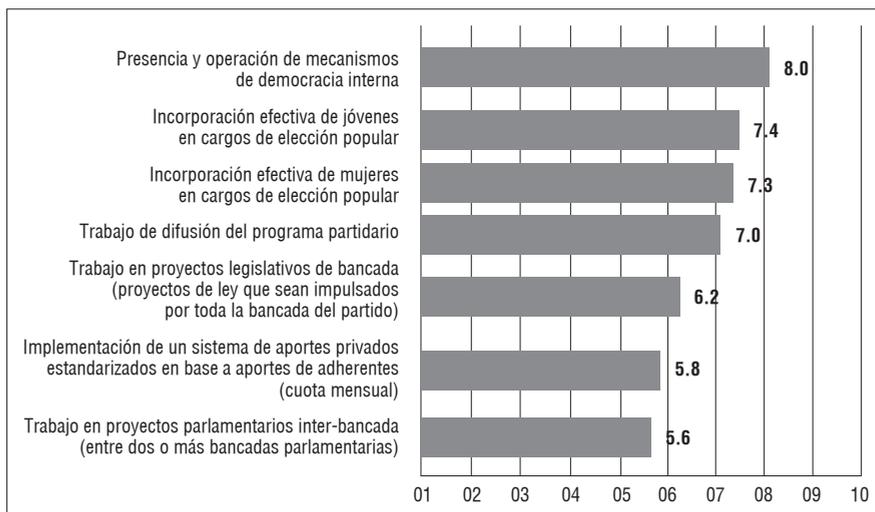
Respecto a cómo fiscalizar el correcto uso de los recursos transferidos, varios participantes establecen de modo general que es necesario desarrollar más y mejores mecanismos de fiscalización de la asignación y uso de los recursos. Se habla de sanciones creíbles y fuertes, por ejemplo, la pérdida del escaño, de la necesidad de generar una entidad autónoma, con competencias y autoridad, reglas claras y estándares de cumplimiento que actualmente el Servel no posee. Otros, afortunadamente, plantean sugerencias más específicas, tales como:

- Reformar el rol y facultades del Servel, otorgándole la responsabilidad de fiscalización, aunque con auditorías externas al mismo.
- Auditar el uso de fondos públicos mediante la Contraloría General de la República.
- Fiscalizar todo lo relacionado a la transparencia a través del Consejo de Transparencia (alternativa a la que se oponen otros, dado que los partidos están regidos por el derecho privado).
- Incorporar una prohibición expresa de financiar gastos de campaña con estos fondos.

12. ¿Qué bienes públicos “comprar” a través del fondo condicionado?

Buena parte de la encuesta se orientó a relevar las opiniones sobre cómo debería asignarse el componente condicionado de los recursos. En primer lugar, a través de preguntas cerradas, la encuesta relevó las opiniones sobre la medida en que el fondo complementario debería incentivar una serie de actividades diversas, donde 1=nada relevante y 10=extremadamente relevante. La Figura 1 ordena dichas actividades de mayor a menor según el promedio en la escala de 1 a 10. Los encuestados parecen valorar la democracia interna, la incorporación de jóvenes y mujeres y la difusión programática en mayor medida que el trabajo parlamentario y la implementación de cuotas mensuales. Esto resulta consistente con la demanda difusa de algunos sectores de la ciudadanía de crear partidos más abiertos e inclusivos. No hay grandes diferencias en los desvíos estándar (no mostrados), aunque se nota una mayor dispersión de opiniones respecto al tema de las cuotas mensuales.

FIGURA 1. **Importancia/prioridad que le daría a las siguientes actividades para incentivar mediante el fondo complementario** (promedios en rango 1-10)



Fuente: elaboración propia en base a resultados de la encuesta *online* realizada por los investigadores.

También se relevó la opinión de los encuestados y participantes en base a una serie de preguntas abiertas. En este caso, además de los mecanismos previstos en las preguntas cerradas, se priorizó la necesidad de financiar la presencia del partido –como institución– en el territorio, realizando trabajos de formación política y difusión programática. Respecto a la formación de cuadros, se menciona recurrentemente la selección y entrenamiento de candidatos a puestos locales. Mientras que en términos de línea programática, se priorizan mecanismos de difusión de la misma (por ejemplo, vía la página web del partido), así como la necesidad de fortalecer las bancadas parlamentarias, en algunos casos, en coordinación con un *think tank* oficial, como epicentro del trabajo programático del partido. Finalmente, algunos encuestados mencionaron la necesidad de transparentar los reglamentos y mecanismos de funcionamiento interno que rigen la vida partidaria, haciendo público, por ejemplo, los mecanismos de ingreso al partido.

Conclusiones

De acuerdo al relevamiento realizado por IDEA-Internacional (2014), Chile posee un sistema de financiamiento electoral –de campañas–, único en el mundo. Dicho sistema permite que personas jurídicas realicen donaciones por montos muy altos y que son, al mismo tiempo, reservados. Dicho sistema de financiamiento electoral, cuestionado desde hace tiempo en círculos técnicos por su opacidad y por su contribución a desvirtuar el principio de una

persona, un voto, hoy es seriamente debatido a nivel de la opinión pública nacional²¹. En este trabajo nos hemos centrado en un elemento adicional que contribuye a reducir la calidad de la política en el país: la ausencia de un mecanismo de financiamiento permanente a los partidos políticos, más allá de las campañas, y sus implicancias para el funcionamiento institucional de los mismos. En este sentido, hemos intentado hacer foco en una dimensión del financiamiento a la política usualmente soslayada en el debate público. No obstante, creemos se trata de un elemento clave, junto con el mecanismo de financiamiento de campañas electorales, para explicar la crisis institucional y de legitimidad que hoy sufren los partidos políticos en Chile. Por esta razón, también sostenemos que la introducción de reformas significativas en ambas áreas –financiamiento de campañas y financiamiento institucional permanente– deben constituirse en piezas clave de las denominadas reformas políticas actualmente en discusión en Chile.

En tanto consideramos que el abordaje de dichas reformas debe ser sistémico, de modo de asegurar la consistencia entre objetivos e instrumentos de política pública, nuestra propuesta debe ser afinada y “aterrizada” en función de las opciones que se logre consensuar respecto a otras piezas clave del entramado institucional; entre ellas: la modificación de los requisitos para la inscripción de partidos políticos; la introducción de mecanismos de descentralización política a nivel regional y/o provincial; la reforma y fortalecimiento del sistema de regulación y del régimen sancionatorio respecto a las violaciones de las leyes que enmarcan el funcionamiento del sistema político; y la reforma al sistema electoral. A modo de ejemplo, nuestra propuesta no podría funcionar adecuadamente en un contexto en que no se fortalezca muy significativamente la capacidad del Servel. Por otra parte, de aprobarse el nuevo sistema para la inscripción de partidos nuevos actualmente en trámite en el Congreso Nacional, el fondo que en nuestra propuesta se destina a la creación de un fondo semilla, podría ser destinado, en cambio, a financiar el fortalecimiento institucional de nuevos partidos (muchos de los cuales, luego de lograr la inscripción, o bien desaparecen o bien terminan siendo capturados por caudillismos particulares)²². Adicionalmente, de introducirse mayores niveles de descentralización, debiese contarse con más fondos y con mecanismos de financiamiento adecuados para promover la formación de liderazgos políticos a nivel local. En síntesis, la propuesta que hemos intentado promover en base a nuestra investigación debe ser discutida y eventualmente articulada con el conjunto de reformas políticas que se decida promover.

Las características y objetivos centrales de la propuesta son los siguientes: se busca introducir un mecanismo de financiamiento mixto a los partidos políticos, incorporando tanto un componente de financiamiento basal –piso

21 A esto ha contribuido recientemente el desenlace del denominado Caso PENTA.

22 Sobre este punto, véase PNUD (2014).

universal—, como uno de financiamiento condicionado al rendimiento electoral. Dicho financiamiento será también condicionado a la realización, por parte del partido, de una serie de actividades que contribuyan a aumentar: los niveles de democracia interna y de transparencia en el funcionamiento de la organización; la cristalización programática del partido en su interior, así como en su relación con los votantes; la calidad del trabajo legislativo y de gestión a nivel municipal y local que los representantes del partido realizan; y la presencia permanente del partido en el territorio. Adicionalmente, se podrían incorporar condiciones que estimulen una mayor participación en la política partidaria de minorías específicas, tales como las mujeres, los jóvenes, o los pueblos indígenas.

La bajísima legitimidad que hoy poseen en Chile los partidos políticos y el sistema político en general constituye el principal obstáculo respecto a la viabilidad de nuestra propuesta. ¿Quién va a estar dispuesto a invertir más recursos públicos en instituciones tan poco legítimas y apreciadas por la opinión pública? Una posibilidad sería destinar parte de los recursos que hoy se gastan en el financiamiento de campañas para la creación de un fondo de financiamiento basal a los partidos. Esto podría acompañarse de mecanismos que reduzcan significativamente los máximos de gasto electoral, que regulen el tipo de gasto electoral permitido (por ejemplo, eliminando gasto electoral que termina deteriorando el espacio público), y que establezcan mecanismos de fiscalización del gasto electoral y sanciones mucho más duras a los infractores. No obstante, aún de lograrse una reasignación efectiva del gasto electoral hacia el financiamiento de la institucionalidad partidaria, los recursos serán probablemente insuficientes para propiciar una alta calidad institucional de los partidos políticos.

Por otra parte, hemos puesto deliberadamente poco énfasis en determinar montos de recursos a asignar para el financiamiento permanente de los partidos, pero por supuesto que este es un punto central a la hora de concretar esta propuesta. Por ejemplo, ¿qué porcentaje del PIB debería utilizarse para ello?; ¿cómo deberían repartirse los recursos entre el componente universal equitativo y el condicionado a votos?; ¿qué proporción de ello significaría para los distintos partidos actualmente existentes respecto a sus recursos totales?; ¿cuánto más de lo que hoy hacen los partidos podría hacerse con estos recursos? A esta altura nos parece más productivo justificar la necesidad de una reforma en esta línea que plantear una propuesta de reforma cerrada.

Desde este punto de vista, y a modo de cierre, solo queda argumentar que las democracias de calidad son impensables sin partidos institucionalmente fuertes y democráticos. Es por esta razón que los partidos deben ser pensados como un bien público para la sociedad. En otras palabras, las sociedades que se desentienden de los partidos y su funcionamiento, terminan enfrentando

más adelante deterioros significativos de su institucionalidad democrática y estatal. Los partidos sin financiamiento estatal son últimamente financiados por grupos de interés que desvirtúan el principio de igualdad política y, usualmente, terminan siendo capturados por intereses particularistas o por liderazgos individuales con acceso privilegiado a financiamiento privado. Desde esta perspectiva, y en conjunto con otras reformas políticas necesarias, el financiamiento público a los partidos políticos puede resultar clave en transformar los “males públicos” con que hoy cuenta Chile, con partidos y una institucionalidad democrática acorde a las de un país de alto desarrollo humano y social.

Referencias

- BID**, 2006. *La política de las políticas públicas*. Washington D.C.: IADB, 2006.
- Congreso de Colombia**, 2011. Ley Estatutaria 1.475 (14 de julio de 2011), por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones.
- Corvalán, A. y Cox, P.**, 2013. Class-Biased Electoral Participation: The Youth Vote in Chile. *Latin American Politics and Society*, 55(3), 47-68.
- Díaz, F. y Sierra, L. (eds.)**, 2012. *Democracia con Partidos*. Santiago: CEP-CIEPLAN
- IDEA-International**, 2014. *Funding of Political Parties and Election Campaigns: A Handbook on Political Finance*. IDEA-Int: Stockholm.
- Lapop**, 2010. Cultura política de la democracia en Chile. Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles. Luna, J.P. y Zechmeister, E. (eds). Santiago. ICP-PUC.
- Luna, J.P. y Altman, D.**, 2011. Uprooted but Stable: Chilean Parties and the Concept of Party System Institutionalization. *Latin American Politics and Society*, 53 (2), 1-28.
- Luna, J.P. y Mardones, R.**, 2010. Chile: Are the Parties Over? *Journal of Democracy*, 21 (3), 107-121.
- Luna, J.P. y Rosenblatt, F.**, 2012. ¿Notas para una autopsia? Los partidos políticos en el Chile actual. En: Díaz, F.J. y Sierra, L. (eds.) *Democracia con Partidos*. Santiago: CEP-CIEPLAN, 115-265.
- Luna, J.P.**, 2014. *Segmented Representation. Political Party Strategies in Unequal Democracies*. Oxford University Press.
- Moya, E. y Cid, V.**, 2014. Hacia una propuesta de transparencia en los partidos políticos de Chile. *Revista Transparencia y Sociedad*, 1-1, 13-26.

- Ohman, M.**, 2012. *Political Finance Regulations Around the World. An Overview of the International IDEA Database*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Payne, M., Zovatto, D., Carrillo, F. y Allamand, A.**, 2003. *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*. Washington D.C.: Inter-American Development Bank, International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- PNUD**, 2014. *Auditoría de la democracia: más y mejor democracia para un Chile inclusivo*. PNUD, Santiago.
- Siavelis, P.**, 2000. Continuidad y cambio en el sistema partidista chileno: sobre los efectos de transformación de una reforma electoral. *Revista de Ciencia Política*, 20 (2), 82-101.

Inmigrantes profesionales: propuestas de mejora para que ejerzan en Chile

INVESTIGADORES

CLAUDIA SILVA

Escuela de Trabajo Social

ROSARIO PALACIOS

Instituto de Sociología

JOSÉ TESSADA

Escuela de Administración

AYUDANTES DE INVESTIGACIÓN

MATÍAS COVARRUBIAS

Escuela de Administración

FLORENCIA SAFFIRIO

Escuela de Trabajo Social

MARIANA TRAIPE

Escuela de Administración

CRISTIÁN VALENZUELA

Instituto de Sociología

Resumen

La presente propuesta de política pública tiene por objetivo plantear diferentes mecanismos que favorezcan la efectiva inserción laboral y social de migrantes altamente calificados en Chile, de modo que su llegada a nuestro país impacte firme y positivamente tanto en el desarrollo económico como social.

Debido a la inexistencia de información acerca de las condiciones de inserción de este tipo de migrantes en Chile, es que para la elaboración de la presente propuesta se desarrolló una recolección de datos empíricos mediante una encuesta que circuló por redes de inmigrantes junto con entrevistas en profundidad, en ambos casos a inmigrantes calificados. Además, se realizaron entrevistas en profundidad a expertos.

En base a la información recolectada, se desarrolló una propuesta de política pública dirigida a la atracción e inserción de inmigrantes altamente calificados, enfatizando el derecho de los inmigrantes a utilizar su capital humano, y la necesidad del país de beneficiarse de las capacidades producti-

vas y sociales de los inmigrantes. Adicionalmente, muchos de los temas aquí desarrollados pretenden afectar de manera positiva la inserción de todo tipo de inmigrantes.

Descripción del proyecto

La migración en Chile es un fenómeno que ha aumentado drásticamente en las últimas décadas y ha ido variando en composición y características de los inmigrantes. Sin embargo, la legislación actualmente existente no se ajusta a la realidad de la migración contemporánea, pues mantiene un enfoque que se desarrolló en momentos en que la realidad interna y externa del país era completamente distinta. Es por eso que desde el retorno a la democracia los gobiernos han hecho pequeños mandatos y ajustes para mitigar la falta de un marco regulatorio pertinente. Sin embargo, una renovación de la legislación vigente es aun un proyecto inconcluso.

El gobierno del Presidente Sebastián Piñera articuló un proyecto de ley de Migración y Extranjería que fue presentado al Congreso¹, pero que no logró prosperar. El actual gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet planea hacer múltiples modificaciones a dicha propuesta, que aun no se hacen públicas. Ambos gobiernos compartieron el diagnóstico de la falta de pertinencia del marco regulatorio actual en materia de migraciones y de la necesidad urgente de renovarlo, aunque con enfoques ético-políticos muy distintos. Mientras el proyecto de ley presentado por la administración de Sebastián Piñera puso particular relevancia en las necesidades del mercado laboral para regular la entrada y permanencia de inmigrantes, la propuesta del gobierno de Michelle Bachelet debería seguir la línea del Instructivo Presidencial N° 9, emanado en su administración anterior, y sustentarse en un enfoque de derechos, acorde con los convenios internacionales. Ambas administraciones, sin embargo, compartieron algunas percepciones sobre el fenómeno migratorio vigente: este es heterogéneo, va en aumento, existe una mayor proporción de mujeres, entre otras variables relevantes. Además, se observa claramente un diagnóstico común en la detección de barreras a la inserción de los inmigrantes en la sociedad chilena.

Un aspecto que ha sido poco abordado tanto en el proyecto de ley de Migración y Extranjería de la pasada administración, como en las discusiones sobre política migratoria en Chile en general, es la inmigración altamente calificada o capital humano avanzado. Hoy ya no nos encontramos con tantos inmigrantes económicos como los que comenzaron a arribar en la década de los noventa del siglo pasado. Actualmente, muchos de quienes llegan cuentan con títulos profesionales y posgrados y desean insertarse laboral y socialmente en Chile. Reconociendo que dicho recurso humano es un aporte funda-

1 Boletín 8970-06.

mental para el desarrollo económico y social en las sociedades modernas, el presente proyecto busca conocer los procesos de inserción de los migrantes altamente calificados en Chile, y dilucidar qué factores facilitan o dificultan la inserción laboral y social. Con ello pretende proponer elementos específicos para una política pública en materia de migración que logre atraer al capital humano avanzado.

De esta manera, el objetivo general de la investigación fue desarrollar propuestas que faciliten la inserción laboral y social para que los inmigrantes altamente calificados puedan ejercer en Chile. Para ello, y dado el escasísimo conocimiento existente con respecto a dicha población en nuestro país, se debió recabar información acerca de la realidad profesional y laboral de estos inmigrantes. Particularmente, nos interesaba observar la frecuencia con la que los inmigrantes terminan subempleados o trabajando en ocupaciones distintas a las relacionadas con sus estudios y las razones para ello. También consideramos relevante conocer la inserción social de este grupo y su percepción de Chile como país receptor. Se realizó una encuesta exploratoria, sin pretensiones de representatividad, que se difundió vía correo electrónico a redes de migrantes altamente calificados de Santiago. Se tuvo un retorno de 148 encuestas que fueron analizadas cuantitativamente. Por otra parte, para complementar esta información se desarrollaron 15 entrevistas en profundidad a inmigrantes altamente calificados para ahondar en facilitadores y obstaculizadores para la inserción laboral y social en nuestro país, y obtener información más detallada acerca de su experiencia migratoria².

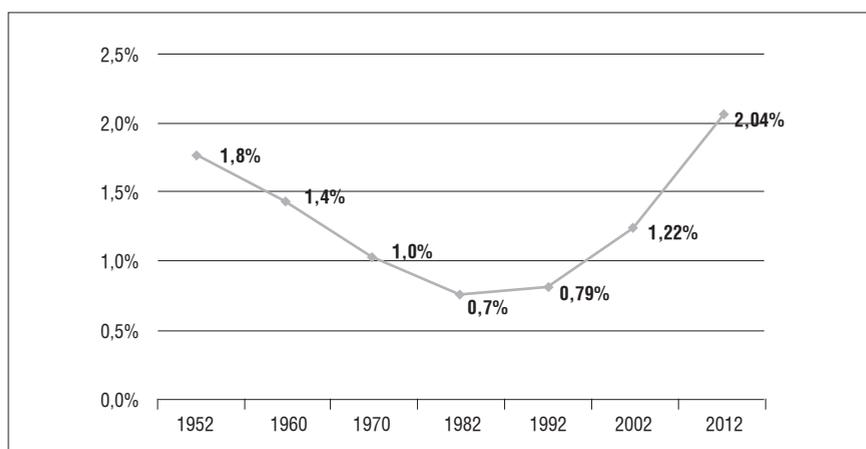
Antecedentes

En esta sección presentamos una breve caracterización de la realidad migratoria en números para describir el contexto actual de la migración en Chile y su evolución reciente. Para ello utilizamos datos de los censos de población, las encuestas CASEN, y datos del Departamento de Extranjería y Migración, dependiente del Ministerio del Interior. Nos remitimos a estas fuentes, al no existir otras mediciones disponibles. Como señala Martínez (2003, p. 12): “La información sobre inmigración en Chile se restringe a los censos puesto que los registros de entradas y salidas, así como los de extranjeros residentes, no tienen un sentido estadístico y su disponibilidad temporal y amplitud de variables es muy restringida. Por otra parte, en el país no existen encuestas representativas sobre migración internacional ni tampoco módulos migratorios incorporados en encuestas socioeconómicas de hogares y de empleo de cobertura nacional”.

2 El desafío de incorporar inmigrantes a la economía del país receptor, además de sincronizar los flujos de inmigrantes con las necesidades de los mercados laborales, es uno de los desafíos más importantes en el diseño de políticas migratorias. En su serie de reportes anuales sobre migración la OCDE ha abordado diversos aspectos de esta problemática (ver por ejemplo OCDE 2007, OCDE 2009, OCDE 2011, OCDE 2013b, y OCDE/European Union 2014).

Como se puede apreciar en la Figura 1, los inmigrantes en Chile se han mantenido en niveles bajos desde la segunda mitad del siglo pasado, al medirlos como porcentaje de la población total del país. Aun más, entre 1952 y 1982 hay una clara tendencia a la baja en la proporción de inmigrantes en la población, lo que se revierte a partir de 1982. Incluso, los aumentos han sido cada vez más pronunciados, pero aun así para el año 2012 se sigue observando un porcentaje de inmigrantes pequeño. En resumen, aunque pequeño, el número de inmigrantes es creciente, y esta es una de las razones por la que urge modernizar la regulación e institucionalidad migratoria en Chile.

FIGURA 1. **Porcentaje de la población en Chile que es inmigrante**



Fuente: elaboración propia usando información de Censos de Población y Vivienda de Chile.

Otro cambio reciente en la migración en Chile se observa en la composición de los inmigrantes según su lugar de origen. En la Tabla 1 podemos ver cómo ha evolucionado la composición de los migrantes en Chile medida en los Censos de 1992, 2002 y 2012³, con una gran mayoría de estos provenientes de países vecinos o sudamericanos. Conviene destacar que dentro de este grupo, durante estas dos últimas décadas, se aprecia un significativo aumento de los inmigrantes peruanos, que han pasado a representar el principal grupo de migrantes en Chile. Los inmigrantes colombianos también han aumentado de manera importante en la última década. Los datos de la Encuesta CASEN 2011, en la columna 4 de la Tabla 1, muestran una imagen similar a la del

3 El Censo 2012 no fue publicado por problemas técnicos en el levantamiento de datos. Los resultados que aquí se presentan son resultados que se hicieron públicos previamente a que el Censo fuera objetado. Sin duda la falta de un Censo 2012 es uno de los mayores daños que se pueda haber hecho al estudio del fenómeno migratorio en Chile desde el punto de vista estadístico, académico y de políticas públicas.

Censo 2012, al parecer la encuesta CASEN 2011 subestima la cantidad de inmigrantes⁴.

TABLA 1. **Origen de los inmigrantes residentes en Chile (porcentaje del total de inmigrantes)**

Origen	Censo			CASEN
	1992	2002	2012	2011
Perú	6,7%	20,5%	30,5%	40,0%
Argentina	30,0%	26,1%	16,8%	14,5%
Colombia	1,5%	2,2%	8,1%	8,1%
Bolivia	6,7%	5,9%	7,4%	6,0%
Ecuador	1,5%	5,1%	4,8%	3,8%
Estados Unidos	5,5%	4,2%	3,3%	3,5%
España	8,6%	4,9%	3,3%	2,7%
Brasil	4,0%	3,7%	2,9%	3,0%
Total	114.597	184.464	339.536	243.896

Fuente: elaboración propia usando datos de Censos y Encuestas CASEN. Censo 2012 son datos no oficiales y se usan únicamente como referencia

La distribución de los inmigrantes según años de educación de acuerdo a los datos de la Encuesta CASEN 2011 se presenta en la Tabla 2. Se observa que la fracción de inmigrantes que reporta tener entre 12 y 17 años de educación es mayor que para el caso de los no inmigrantes⁵. Si bien este resultado se mantiene para los años 2006, 2009 y 2011, es difícil analizar cómo ha evolucionado en el tiempo el nivel educativo de los inmigrantes en comparación con los no inmigrantes. Debido a que las encuestas CASEN realizan un tratamiento distinto a los encuestados que no declaran nivel educacional, este hecho es particularmente relevante para la CASEN 2009. Sin embargo, podemos concluir que la población inmigrante tiene una mayor proporción de individuos con más de 12 años de educación comparado a los chilenos residentes. Esto significa que los procesos de legalización, convalidación y regularización de títulos son una limitante importante al momento de definir una política migratoria integral.

4 Es probable que las encuestas CASEN no tengan una muestra totalmente representativa de los inmigrantes, en particular de los inmigrantes indocumentados o en situación irregular. Sin embargo, no hay otra muestra que entregue información similar para caracterizar a los inmigrantes, particularmente con la falta de un Censo en el último periodo censal.

5 Si en vez de mirar los años de escolaridad analizamos la distribución del nivel educacional (otra variable en las CASEN), llegamos a conclusiones similares.

TABLA 2. Comparación del nivel educacional de inmigrantes versus no inmigrantes (porcentaje sobre el total de inmigrantes o no inmigrantes según sea el caso)

Escolaridad	No Inmigrante	Inmigrante	Total
0 a 7 años	16,6%	5,4%	16,4%
8 a 11 años	20,5%	18,3%	20,4%
12 a 17 años	40,2%	55,9%	40,4%
18 años y más	22,8%	20,4%	22,7%
Total	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia usando Encuesta CASEN 2011.

Dentro de los oficios más comunes en que se desempeñan los inmigrantes en Chile, presentados en la Tabla 3, resalta la gran proporción de inmigrantes que trabaja como personal doméstico. Además, vemos que en 2011 la proporción de inmigrantes que trabajan como peones en la construcción creció fuertemente. Ahora bien, a pesar de la preponderancia de estos oficios que requieren poca calificación, cabe destacar que dentro de los oficios más comunes también observamos a médicos, arquitectos e ingenieros y a profesores universitarios, lo que se condice con el hecho de que una proporción importante de inmigrantes posee un alto nivel educativo y que para que ellos sean agentes de desarrollo es necesario establecer mecanismos que permitan facilitar su inserción laboral.

TABLA 3. Oficios más comunes en los que se desempeñan los inmigrantes (porcentaje sobre el total de inmigrantes)

Oficio	2006	2011
Personal doméstico	15,2%	14,1%
Vendedores y demostradores de tiendas y almacenes	6,0%	5,7%
Peones de la construcción de edificios	0,6%	6,2%
Gerentes de comercios mayoristas y minoristas	3,5%	3,9%
Revisores, guardas y cobradores de los transportes públicos	2,4%	2,1%
Vendedores de quioscos y puestos de mercado	1,5%	1,8%
Camareros y taberneros	1,3%	2,3%
Profesionales de nivel medio de servicios administrativos	3,8%	2,3%
Mozos de labranza y peones agropecuarios	1,6%	1,7%

Limpiadores de oficinas, hoteles y otros establecimientos	2,4%	2,7%
Arquitectos, ingenieros y afines, no clasificados bajo otros	2,9%	1,5%
Médicos	1,4%	2,0%
Conductores de automóviles, taxis y camionetas	2,1%	1,2%
Profesores de universidades y otros establecimientos de Ed. Superior	1,2%	2,0%

Fuente: elaboración propia usando Encuesta CASEN 2006 y 2011.

En la Tabla 4 observamos la importancia relativa de los inmigrantes versus los nativos en ocupaciones en las que se desempeñan. Al realizar este análisis, podemos ver que los inmigrantes representan una proporción creciente entre los médicos, los profesores universitarios, el personal doméstico y los peones de la construcción.

TABLA 4. **Porcentaje de inmigrantes sobre el total de trabajadores en los oficios más comunes**

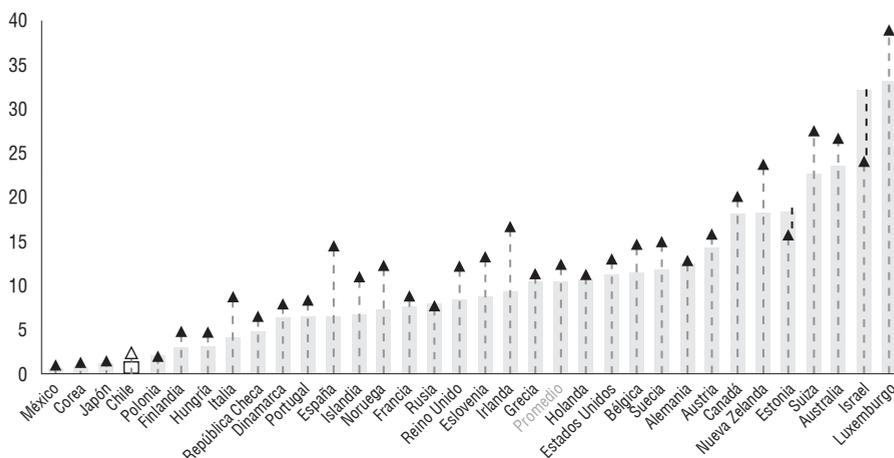
Oficio	2006		2011	
	Nativos	Inmigrantes	Nativos	Inmigrantes
Gerentes de comercios mayoristas y minoristas	98,2%	1,8%	97,9%	2,1%
Arquitectos, ingenieros y afines	95,8%	4,3%	96,5%	3,5%
Médicos	92,8%	7,2%	91,2%	8,8%
Profesores universitarios y de Ed. Superior	95,3%	4,7%	90,4%	9,6%
Profesionales de nivel medio de servicios administrativos	95,1%	5,0%	95,0%	5,1%
Revisores, guardas y cobradores de transporte público	98,4%	1,6%	98,0%	2,0%
Gamareros y taberneros	98,2%	1,8%	94,6%	5,4%
Vendedores y demostradores de tiendas y almacenes	98,9%	1,1%	98,3%	1,7%
Vendedores de quioscos y puestos de mercado	98,8%	1,2%	97,9%	2,1%
Conductores de automóviles, taxis y camionetas	98,8%	1,2%	98,9%	1,1%
Personal doméstico	96,2%	3,8%	94,4%	5,6%

Limpiadores de oficinas, hoteles y otros establecimientos	98,8%	1,2%	98,0%	2,0%
Mozos de labranza y peones agropecuarios	99,7%	0,4%	99,3%	0,7%
Peones de la construcción de edificios	99,6%	0,4%	95,3%	4,7%

Fuente: elaboración propia usando datos Encuestas CASEN 2006 y 2011.

Además de caracterizar a los inmigrantes que viven en Chile, los datos disponibles nos permiten establecer comparaciones con el resto del mundo respecto al fenómeno migratorio. En esta línea, la Figura 2 nos muestra cómo se compara la proporción de inmigrantes en Chile con los demás países que pertenecen a la OCDE (Organization for Economic Cooperation and Development). Al realizar esta comparación para los años 2001 y 2011, vemos que el *stock* de inmigrantes en Chile, como porcentaje de la población total del país, es pequeño comparado con el resto de los países de la OCDE. Además, a diferencia de otros países, este *stock* no sufrió cambios abruptos en la década analizada.

FIGURA 2. Stock de inmigrantes países OCDE (porcentaje sobre el total de la población)



Fuente: OCDE Migration Outlook 2013a. Datos para Chile corresponden a estimaciones de Extranjería para 2002 y 2010.

A este respecto, es posible concluir que se debe fortalecer la imagen de Chile como país receptor de inmigrantes, a fin de convertirlo en un país más atractivo. Para ello es indispensable modernizar el marco e institucionalidad migratoria.

1. Las políticas migratorias

Las políticas migratorias son los instrumentos legales que generan los estados para regular el ingreso, permanencia, salida y tipo de actividad que pueden ejercer los migrantes en un país de acogida. Siguiendo a Mármora (1997), estos instrumentos no solo responden a un análisis racional, sino también a los prejuicios que se tenga sobre el aporte de los migrantes en general o de algunos colectivos en particular. De esta manera, las políticas migratorias podrían responder –entre otras cosas– a análisis económicos de costo-beneficio de admitir a población migrante o basarse en presunciones muchas veces prejuiciosas sobre ciertos colectivos. Por lo tanto, la regulación que de las políticas migratorias emerja no tendría que ver necesariamente con el análisis real de la situación a nivel país y de la economía mundial, sino que podría responder a situaciones y miedos imaginarios. En este marco, la presente investigación pretende ser un aporte al análisis de la situación de migrantes altamente calificados, para que la política pública pueda contar con criterios analíticos a la hora de normar la inserción del capital humano avanzado en Chile⁶.

Mármora (1997) también establece que las políticas migratorias pueden ser coyunturales, es decir, responder a la presión migratoria del momento, o programáticas. Por políticas migratorias programáticas se entiende aquellas que emergen de un proyecto político, económico y social a nivel país. La legislación que actualmente existe en Chile corresponde a la primera categoría, es decir, de tipo coyuntural, pues se han generado respuestas normalmente tardías y desarticuladas o que son resultado de una presión contingente, como las dos regularizaciones masivas de los gobiernos de la Concertación⁷. Se espera que una nueva política migratoria sea de carácter programático, conjugando en su propuesta el análisis de la situación real y de la ideal de migración, para así generar una propuesta de escenario posible, abierta y que responda a los derechos de los trabajadores migrantes. En este sentido, como señala Jensen (2008), las políticas migratorias responden a necesidades históricas y planteamientos político-ideológicos imperantes.

De esta manera, para comprender el actual marco regulatorio en materia de migración es necesario hacer una breve retrospectiva histórica. En primer lugar, podemos señalar que en el siglo XIX la migración de ultramar en Chile estuvo marcada por políticas migratorias de atracción que buscaban poblar ciertas zonas del país y atraer migrantes industriales y progresistas. Así por ejemplo, en 1850 se dictó una ley que permitió la llegada de aproximadamente 2.500 colonos alemanes al sur del país. Adicionalmente, dicha

6 Klugman y Medaño (2009) presentan un resumen categorizado de las políticas migratorias para una muestra amplia de países. Referimos al lector este trabajo para una visión más amplia del variado espectro de políticas que se han adoptado en el mundo respecto de los flujos migratorios.

7 Hubo una regularización masiva durante el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle y otra durante la primera administración de Michelle Bachelet.

normativa permitió, involuntariamente, que un importante número de personas de origen asiático se instalara en el norte del país (Cano et al., 2009).

Más tarde, a inicios del siglo XX, hubo una corriente migratoria proveniente de países árabes y a mediados del mismo siglo, y producto de los variados conflictos armados en Europa, se produjo un importante flujo migratorio de europeos. Luego de una disminución paulatina de la importancia de los inmigrantes en la población total a partir de la década de 1940, el golpe de Estado de 1973 gatilla un proceso de emigración de miles de chilenos por razones ampliamente conocidas. Sumado a las crisis internacionales y al mal desempeño económico y de seguridad, en el Censo de 1982 la fracción de inmigrantes viviendo en Chile llega a un mínimo de menos de 1% de la población total⁸.

La década de 1990 marca un cambio en la tendencia y comienza un proceso, que dura hasta hoy, de significativa inmigración desde otros países de la región, llevando a que por primera vez en décadas la población inmigrante aumente su importancia en la población total. Como mencionamos anteriormente, este crecimiento marca, además, un cambio en la composición de la población inmigrante, pasando la población peruana a ser el principal grupo migratorio. Por otra parte, la población migratoria comienza a concentrarse en ciudades no fronterizas, tomando una importante presencia urbana, particularmente en Santiago.

Este cambio en la cantidad y composición de la migración no ha sido abarcado por la política migratoria. Nuestra normativa es el Decreto Ley 1.094 de 1975, emanado bajo una lógica de seguridad nacional (Stefoni, 2003). En este sentido, la normativa vigente está pensada para controlar flujos migratorios con categorías de visas muy restringidas, básicamente de turista, sujeta a contrato y de residencia temporal, y no para atraer y apoyar la inserción de inmigrantes. Dada la anacronía de la legislación vigente, desde los años noventa en adelante ha habido dos procesos fundamentales que han modificado el panorama de la política migratoria. Primero, se han incorporado una serie de normativas para garantizar acceso a salud y educación de los inmigrantes, incluso de aquellos en situación irregular⁹. Estas medidas pretenden proteger los derechos básicos de los inmigrantes, particularmente de grupos más expuestos, como los menores de edad y las mujeres embarazadas. Segundo, se han implementado dos procesos de regularización de inmigrantes con situación irregular. Estas medidas son aun insuficientes y se requiere con urgencia una normativa moderna acorde con los flujos humanos actuales (Doña Reveco y Mullan, 2014; Igor y Flores, 2008; Jensen, 2008; Martínez, 2012; Machín, 2011; Stefoni, 2011; UDP, 2006; Vergara, 2014).

8 De acuerdo a información del Censo de Población y Vivienda de 1982 únicamente un 0,7% de la población residente en Chile correspondía a inmigrantes.

9 Ver Instructivo Presidencia N°9.

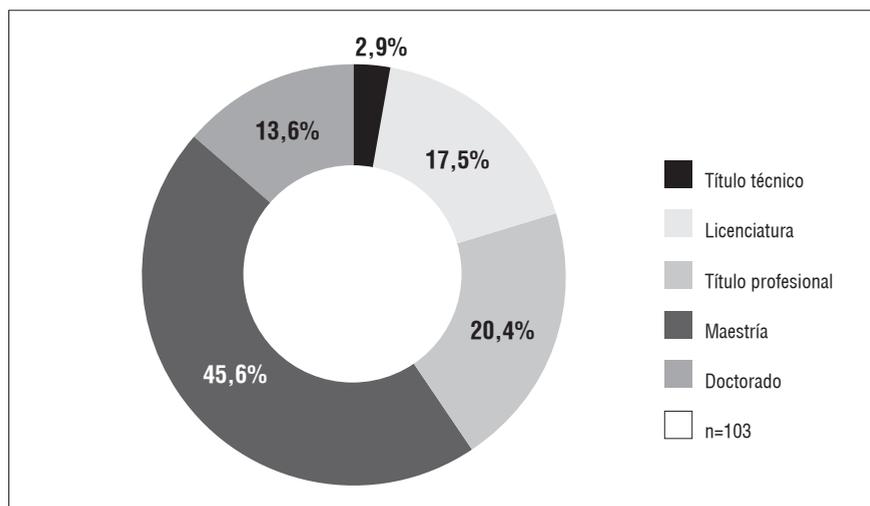
2. Resultados del estudio

El análisis de los datos cuantitativos y cualitativos obtenidos en la recolección empírica de información ha resultado fundamental para el desarrollo de la presente propuesta de política migratoria. Al comenzar el estudio, se planteó la hipótesis de que la convalidación de los títulos y grados profesionales era el principal obstáculo para la inserción laboral de los inmigrantes altamente calificados. Sin embargo, en el desarrollo de la presente investigación dicha hipótesis fue descartada, pues si bien cuando se requiere convalidar estudios los procesos son engorrosos, lentos y tremendamente dificultosos, la mayoría de nuestros encuestados/entrevistados no necesitaron convalidar sus títulos para acceder al mercado laboral. Nos preguntamos entonces cuáles son los principales facilitadores y obstaculizadores para la inserción laboral y social, para así poder generar una propuesta de política pública que responda efectivamente a la realidad vivida por el migrante de capital humano avanzado en nuestro país.

A continuación, presentaremos algunos de los datos más relevantes.

La encuesta se puso en circulación en formato *online* por redes de inmigrantes calificados y fue respondida por 148 personas, siendo la muestra válida, que finalizó la encuesta, 103. La distribución por sexo fue de 74% mujeres y 26% hombres. Con respecto a la edad, el 28% de las personas encuestadas tiene 30 años o menos, el 52% entre 31 y 44 años y el 20% restante 45 años o más. Las zonas de procedencia fueron las siguientes: América Latina (37%), Estados Unidos y Canadá (30%), Europa (30%) y Asia, África y Oceanía (3%).

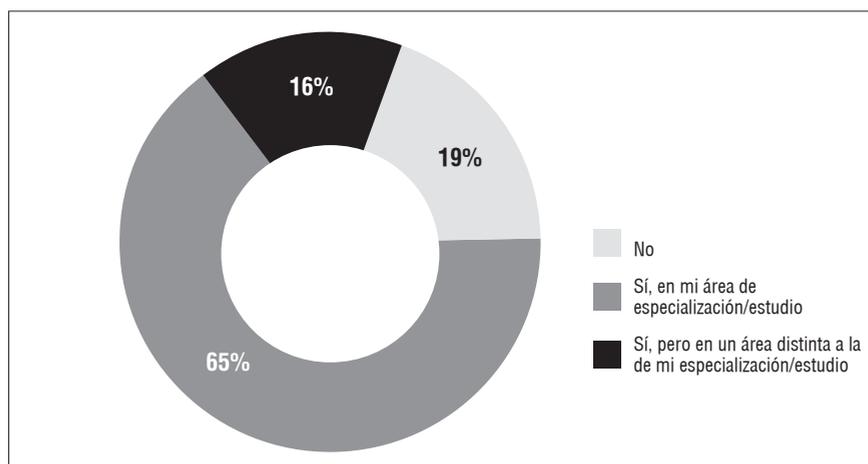
FIGURA 3. ¿Cuál es su título o grado académico? (%)



Fuente: elaboración propia.

En cuanto a la pregunta ¿cuáles fueron los motivos de su migración?, el 33% de la muestra migró por razones laborales, el 34% por distintas razones, mayoritariamente estudios y de relación de pareja, y el 33% por razones familiares. Es interesante notar que el trabajo no fue el principal motivo para migrar. Esto se relaciona con la composición de la muestra mayoritariamente femenina, pues en la literatura suele encontrarse que los hombres migran más por causas laborales y las mujeres más por causas familiares. No obstante, el potencial laboral de las mujeres altamente calificadas que migra por razones familiares puede y debe ser aprovechado para el crecimiento y desarrollo de los países de acogida. Por lo tanto, se hace necesario facilitar en la política migratoria el acceso al mercado laboral y a la obtención de permisos de trabajo a inmigrantes calificados que migran con pareja.

FIGURA 4. ¿Estaba usted empleado en su país de residencia antes de mudarse a Chile? (%)

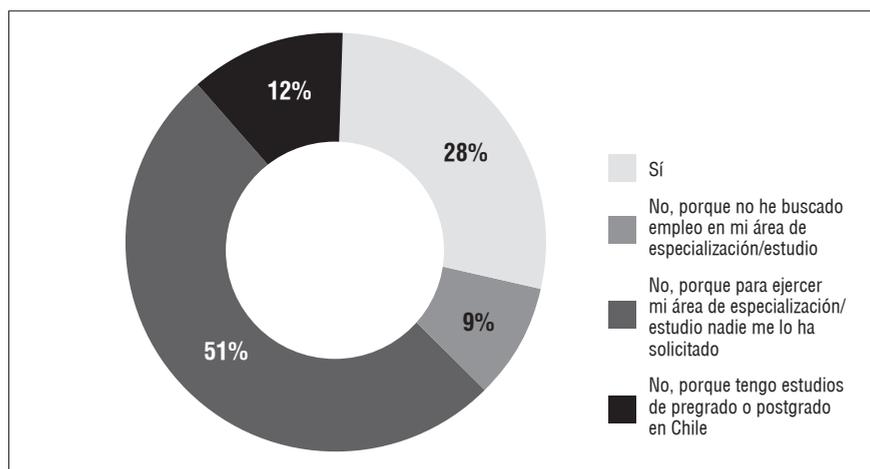


Fuente: elaboración propia.

Esta respuesta no es sorprendente, dado el nivel de calificación de las personas encuestadas. Por lo tanto, se desprende que cuando el proyecto migratorio no responde fundamentalmente a razones familiares, los migrantes altamente calificados migran cuando las perspectivas de trabajo son aun mejores que en el país de origen. Así, el 36% de la muestra llegó contando con un empleo previamente acordado —recordemos que el 33% migró por causas laborales—, el 56% encontró un empleo en Chile y solo el 8% sigue buscando empleo.

La necesidad de convalidar estudios para acceder a un trabajo no aparece como el elemento principal, pues para muchos trabajos altamente calificados no se requiere convalidar títulos.

FIGURA 5. ¿Ha necesitado convalidar sus estudios de pregrado o postgrado desde que inmigró a Chile? (%)



Fuente: elaboración propia.

De todas formas, cuando ha existido la necesidad de convalidar títulos, el proceso aparece como extremadamente engorroso, tanto por la institucionalidad como por lo confuso. Un ejemplo de la dificultad es lo que nos señala uno de los entrevistados:

“Yo inicié la revalidación del título hace diez años en la Universidad de Chile y todavía no termino (...) ya he amenazado con ir al diario porque además me cobraron carísimo, y bueno, que se perdió, que vaya, que venga, que lo van a leer, que pague, que presente otro trabajo, (...) pero tampoco tengo una respuesta que diga no, venía con muy buenas calificaciones y con experiencia laboral”.

Un tema que aparece tanto como obstaculizador y como facilitador en las entrevistas para la obtención de empleo es la nacionalidad del inmigrante. De esta manera, existirían nacionalidades más “deseables” que otras a la hora de contratar inmigrantes. Esto es coincidente con lo que señalan autoras como Stefoni (2011) y Tijoux (2012) con respecto a la discriminación instalada en Chile hacia migrantes latinoamericanos. Lo anterior es señalado por uno de los entrevistados:

“Un facilitador es que de alguna manera muchos chilenos quieren ser europeos, es una cosa que me parece absurda, primero porque no encuentro algo tan maravilloso ser europeo, y después porque me parece absurdo que tengan ese rechazo de sí mismos, de los pueblos originarios, (...) eso yo creo que nos

facilita a todos los del hemisferio norte y todos nos quedamos muy sorprendidos la verdad”.

Por otra parte, existen profesiones que presentan mayores dificultades que otras para la inserción laboral. Por ejemplo, es notoria la dificultad que tienen los abogados para ejercer su profesión en Chile, por requerimientos propios de los colegios profesionales respectivos, más que por barreras vinculadas a la legislación migratoria. Los abogados no pueden litigar en el país a no ser que se nacionalicen y convaliden su título. Por esto, gran parte de los abogados y abogadas inmigrantes optan por ejercer su profesión de otra forma y las posibilidades de éxito que tengan dependen de sus redes sociales y de su especialidad.

Los ingresos de más de la mitad de los inmigrantes profesionales encuestados superan \$1.500.000, lo que da cuenta de que si bien el proceso para encontrar trabajo puede ser dificultoso en algunos casos, una vez que sucede, los inmigrantes profesionales son bien remunerados. En este contexto, nos encontramos con que las principales barreras de los inmigrantes altamente calificados para la inserción laboral en Chile no tienen que ver principalmente, o al menos, únicamente, con encontrar trabajo, sino que con ciertos trámites o procesos que son claves para instalarse y desarrollar su vida cotidiana.

En primer lugar, los procesos relativos a la obtención de visa, cambio de tipo de visa, entre otros, aparecen como extremadamente engorrosos. Las principales razones son: falta de información adecuada con respecto a los procesos, ya que no existe una entidad que explique claramente estos –plazos, oficinas a las que acudir, horarios de atención, entre otros–; la lentitud y complejidad de los procedimientos mismos. Una de las entrevistadas señala tener su carnet de identidad vencido hace ocho meses y no ha intentado renovarlo pues el proceso es peor que no tener el documento al día.

En esta misma línea, otro entrevistado relata: “Todo para los extranjeros es un tema, por lo menos nueve años atrás era más difícil, no era algo automático. Aunque tengas fuente de ingresos, el hecho de ser nuevo en el país es algo distinto”.

En segundo lugar, otros temas difíciles para la inserción de migrantes son el acceso a salud, al sistema bancario y a la vivienda. Cuando el acceso a estos sistemas no ha sido favorecido por las empresas contratantes, los migrantes altamente calificados suelen “perderse” en los procedimientos, tal como lo señala uno de los entrevistados:

“Lo más difícil fue justamente el arriendo (...) mi marido era estudiante en esa época entonces no teníamos ningún antecedente. Yo como extranjera, él era estudiante sin ningún ingreso, entonces obviamente vimos algunos departamentos, pero no

hubo posibilidad de arrendar ninguno. Entonces al principio encontramos una residencial en Providencia. Arrendamos una pieza ahí, porque no teníamos que presentar ningún tipo de documentación”.

Extremadamente dificultoso es el acceso al sistema de salud privado (Isapre) especialmente cuando existen preexistencias. De acuerdo a lo relatado por un entrevistado:

“Mi hijo es diabético insulino dependiente y fue muy difícil conseguir una Isapre que lo acepte. Muy difícil, estuve a punto de volverme por esa razón. De hecho en la empresa donde yo había entrado a trabajar me dieron un seguro internacional y todavía no estaba el GES; entonces nos íbamos a Mendoza a buscar la insulina que nos la daba el Estado argentino. Cada tres meses íbamos a Mendoza”.

En tercer lugar, un aspecto frecuentemente mencionado en las entrevistas como particularmente difícil es el acceso al sistema escolar, pues nuestro sistema de educación privada donde son los colegios los que seleccionan, resulta altamente extraño para extranjeros, tal como lo señala un entrevistado:

“Nosotros íbamos a vivir en un lugar X y empezamos a recorrer escuelas y habían escuelas que ni siquiera nos permitían entrar y yo no sé, en ese momento de la empresa nadie nos ayudó y una persona de una inmobiliaria que nos estaba ayudando a ver una casa, nos dijo que sus sobrinos iban a una escuela tal que estaba cerca de la casa que estábamos viendo. Que ella había oído que estaban conformes y así llegamos y ahí nos quedamos. Pero fue feo, fue como angustiante porque no había orientación, no era fácil. Nos parecía carísimo tener que pagar una matrícula de cuota de ingreso que era una locura, todos los requisitos que hay que ver los padres qué son, qué estudiaron, todo eso para nosotros era nuevo”.

Creemos que por todos los problemas anteriormente mencionados, es extremadamente necesario esclarecer procesos de obtención de visas y acceso al sistema de salud, de vivienda, de educación escolar y banca.

En cuanto a otro tipo de dificultades para permanecer en el país se señalan factores culturales. En palabras de un entrevistado:

“Lo que más me costó fueron las cosas culturales (...) para hacer mis propias amigas se me ha hecho súper difícil. Encontré la sociedad chilena muy cerrada, bueno por lo menos lo que me tocó, donde me tocó trabajar, donde me tocó vivir. Lo en-

contré muy encerrado, la gente muy poco abierta para nuevas amistades, como un círculo, unas burbujitas, si uno no está en cierto colegio, y después universidad, es súper difícil entrar a esos círculos sociales, entonces eso fue lo que me costó, no fue la parte legal...”

Otro aspecto que les resulta molesto y extraño es el tema del funcionamiento de redes para acceder a empleo y el tema de las relaciones sociales, altamente diferenciadas entre clases sociales. Como plantea un entrevistado: “La barrera yo creo que es no tener redes, es un país que se mueve bastante por redes, es un país bastante clientelar también”.

Propuesta

Como ya se ha señalado, en el escenario actual, nuestro país cuenta con un marco regulatorio y una institucionalidad migratoria que han quedado obsoletos ante la transformación de Chile en un país que ha atraído importantes flujos migratorios desde países vecinos y, más recientemente, incluso desde Europa. Es importante recalcar que si bien los flujos migratorios en Chile aun no alcanzan el nivel de masividad observado en otros países, sí representan un cambio importante en las tendencias históricas dadas en el país.

Es en este contexto donde surge la necesidad de reforma y modernización de la política migratoria. La presente propuesta quiere aportar elementos para la creación de esa nueva regulación e institucionalidad. Sin embargo, dado el foco del estudio, este no detalla ni aborda todos los aspectos de la política de migración, sino que se especializa y centra en la migración altamente calificada, enfatizando los elementos de política pública que puedan facilitar la llegada e inserción de este tipo de migrantes. En este sentido, las propuestas que siguen pretenden otorgar información a los legisladores, en la medida en que dan a conocer los problemas actualmente vivenciados por los inmigrantes altamente calificados en Chile y, además, responden justamente a estas barreras, ofreciendo sugerencias concretas para afrontar estos problemas.

El primer diagnóstico dice relación con los bajos flujos migratorios en Chile. Si bien esto suena a una contradicción respecto de la tensión y sensación general en la sociedad civil, en comparación a otros países, Chile está aun lejos de transformarse en un destino de gran atractivo para los inmigrantes. Además, existe un importante nivel de heterogeneidad geográfica y de ocupaciones entre los migrantes, lo que probablemente hace más prominente y visible la nueva realidad migratoria para algunos grupos en particular. Este bajo nivel de migración lleva a que nuestra propuesta parta por la necesidad de generar mayor interés por Chile como lugar de destino entre potenciales migrantes, a modo de aumentar los flujos de inmigrantes.

El siguiente componente de esta propuesta de política pública es hacerse cargo del proceso de instalación de los migrantes que vienen a Chile. De acuerdo a la información obtenida, lo más difícil para la inserción laboral y social en Chile dice relación con la falta de información, burocracia y lentitud de los procesos legales y administrativos, más allá de las convalidaciones, y también con la falta de información adecuada sobre los modos de vida en Chile, funcionamiento del sistema educacional y de salud, entre otros.

Las propuestas tienen tres ejes esenciales en su formulación. Primero, se orientan en responder específicamente a los problemas mencionados por nuestros entrevistados y a sentar los marcos que beneficien a la población migrante de alta calificación y migrantes en general. Como se podrá ver, muchos de los desafíos que afectan la incorporación de los migrantes de alta calificación en Chile son problemas que en alguna medida también afectan a los migrantes de menor calificación, por lo tanto, un grupo de estas propuestas es ciertamente beneficioso para todos. Dentro de estas medidas están, por ejemplo, aquellas destinadas a mejorar la información acerca del proceso de visa y de inserción laboral, y la reestructuración de las unidades a cargo de la gestión de la migración. Este eje general de acción abarca todos los aspectos del proceso migratorio, con un énfasis en institucionalidad, normas generales y coordinación de políticas.

Segundo, y en un margen directamente aplicable a los migrantes de alta calificación en particular, se plantean medidas concretas para facilitar y racionalizar los procesos de postulación a visas e incorporación de información sobre los requisitos para ejercer las distintas profesiones u ocupaciones en Chile; además de información básica acerca de la dinámica de inserción en el mercado laboral y en la sociedad chilena en general. Esto viene de la mano de un proceso de revisión de los requerimientos de convalidación y legalización de los títulos profesionales necesarios para ejercer distintas ocupaciones en Chile, en conjunto con la creación de un mecanismo claro y expedito para el procesamiento de las peticiones de convalidación. Este eje, por lo tanto, se enfoca en el proceso que debe seguir un migrante una vez que ha escogido a Chile como un potencial destino y, especialmente, luego de iniciar el proceso de postulación a visas, convalidaciones y planificación de su asentamiento e inserción.

Tercero, implementación de una campaña activa para difundir el potencial de Chile como país de residencia entre potenciales migrantes de alta calificación, o de áreas de mayor necesidad para el país, pues es indiscutible que el capital humano avanzado es un aporte para el desarrollo económico, cultural y social de los países. El paso siguiente en esta etapa de difusión debe ser la existencia de un conjunto estándar de herramientas informativas que detallen claramente los procesos requeridos para la inserción en el país. Este tipo de difusión es parte de las herramientas usadas por distintos países

en el mundo que entregan información sobre sus programas de migración enfatizando aquellos que son los de preferencia, dadas sus necesidades de trabajadores y capital humano. Este eje inicia el proceso al enfocarse directamente en atraer potenciales migrantes hacia Chile, generando interés en acceso a información y aumentando los flujos actuales hacia Chile.

Elementos específicos de la propuesta

Como se señaló anteriormente, en la actualidad existe consenso en todos los sectores políticos en que hoy la migración es creciente, que ha cambiado de composición y que se requiere de nuevos instrumentos para la gestión migratoria. Se reconoce el aporte económico y social que representan todo tipo de inmigrantes para el desarrollo del país. Dado el foco del estudio, dentro de la heterogeneidad de personas migrantes parece fundamental visibilizar a los inmigrantes altamente calificados como una población con características y demandas particulares que Chile debe considerar en la nueva legislación migratoria. Es necesario recalcar que nuestra propuesta no busca que Chile opere con un modelo de migración selectiva, pero sí busca que los migrantes altamente calificados empiecen a considerar a Chile como su destino de migración.

Las propuestas específicas que siguen, serán presentadas en torno a cuatro problemáticas fundamentales que reconocen los inmigrantes altamente calificados para su inserción laboral y social. Adicionalmente a ellos, nosotros observamos un primer problema que hemos calificado como problema 0, pues es la base sobre la cual se deberán sustentar los otros cambios que se proponen, ya que aborda el tema de la falta de institucionalidad adecuada. De esta manera, creemos que para implementar este tipo de propuestas es necesario contar, en primer lugar, con una institucionalidad migratoria ad hoc. Es decir, una institucionalidad que permita una gestión moderna de la migración. Hoy las materias relacionadas con la migración son administradas por el Departamento de Extranjería dependiente del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Este departamento es el encargado de otorgar residencias temporales, tramitar solicitudes de permanencia definitiva y cartas de nacionalización. Los controles de ingreso al país, por otra parte, son efectuados por la Policía de Investigaciones (PDI). Ambos organismos no necesariamente actúan de manera coordinada, lo que produce dificultades. Por ejemplo, la visión abierta de los gobiernos de la Concertación que enfatizaron ante todo la regulación de la población migrante, no tenía correspondencia con la mirada de restricción de flujo migratorio que operaba en la frontera por parte de la PDI. Por otra parte, los recursos económicos, humanos y administrativos del Departamento de Extranjería son insuficientes para la demanda actual.

Las otras cuatro propuestas apuntan al conjunto de problemas señalados por los inmigrantes altamente calificados residentes en Chile: (1) falta de información sobre Chile como país de destino; (2) falta de información en temas burocráticos y administrativos para la inserción; (3) falta de documento de identificación reconocido como válido en Chile para realizar distintas gestiones desde el arribo; (4) falta de permisos de residencia –visas– ajustados a la migración contemporánea.

Problema 0: Institucionalidad

Chile carece de una institucionalidad moderna acorde a la realidad migratoria actual, entendiéndose como un *stock* relativamente pequeño pero creciente de migrantes, provenientes principalmente de países vecinos. Existe el desafío de aprovechar las ventajas aparentes de Chile como país de destino para atraer migrantes que puedan maximizar los beneficios tanto personales como del país de acogida.

Propuesta 0: Creación de un Servicio Nacional de Migración y Extranjería (SNM) y de un Consejo Asesor de Política Pública.

a) Servicio Nacional de Migración y Extranjería (SNM)

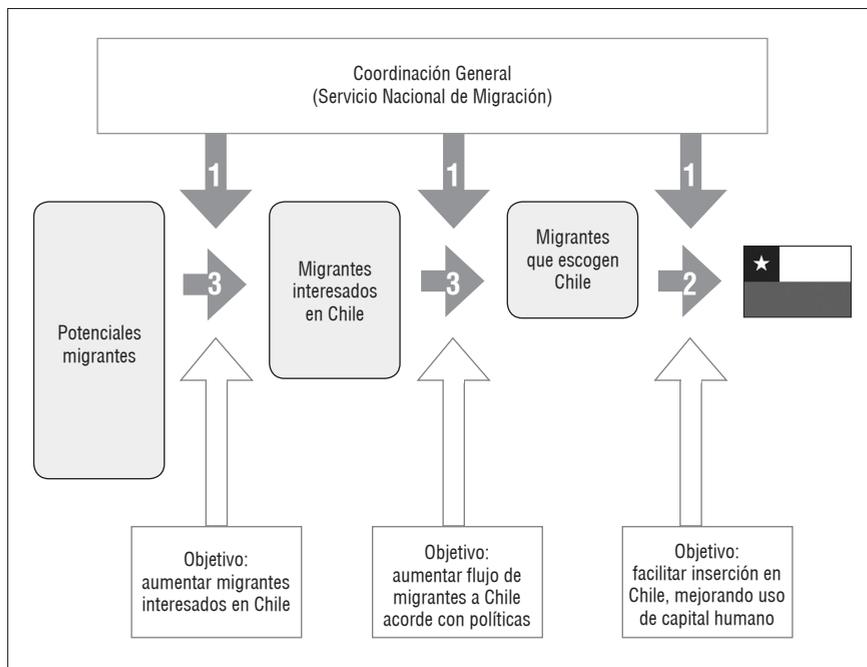
Se propone la creación de un Servicio Nacional de Migración y Extranjería (SNM) que dependa del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, cuyo objetivo sea manejar la política migratoria dentro del marco legal existente, determinar las acciones necesarias para el manejo de los flujos migratorios, incluyendo el procesamiento de visas y peticiones de asilo, además de analizar y proponer cambios legales a las políticas migratorias.

Un elemento fundamental de este nuevo SNM es que tenga un nivel de autonomía sustancialmente mayor que la del actual Departamento de Extranjería. El SNM deberá recibir un *status* que le permita poder incidir en la política migratoria y no solo ejecutarla, actuando como institución coordinadora y asesora en conjunto con el Consejo Asesor de Política Migratoria.

De esta manera, podemos organizar el trabajo del SNM en tres niveles, los que se describen en la Figura 6. El primer eje, cuya acción aparece marcada con el número uno, es el de bases institucionales, coordinación y manejo del proceso migratorio y de políticas. Este es un nivel que ordena todas las acciones y por ello se ubica en un nivel superior, abarcando los demás ejes y actuando coordinadamente en el proceso completo. El siguiente elemento, cuya acción aparece marcada con un dos en la Figura 6, se enfoca en los migrantes que escogen venir a Chile, optimizando el proceso de postulación e inserción en nuestro país, disminuyendo los costos del proceso de postulación y facilitando su incorporación al mercado laboral, idealmente maximizando el uso de su capital humano en los puestos de trabajo que ocupen o en las actividades que decidan ejercer.

El tercer eje, cuyo ámbito de acción en el proceso aparece marcado con un tres, se enfoca en aumentar los flujos de inmigrantes que escojan finalmente a Chile como su destino, ya sea de manera transitoria o permanente. En este sentido el objetivo de este eje es lograr aumentar el número de inmigrantes que escogen Chile como destino, generando conciencia de Chile como destino incluso entre aquellos que no están activamente considerando migrar, y también remarcando las ventajas relativas de nuestro país versus otros destinos en la región o en el mundo. Este proceso es obviamente facilitado por un buen sistema de información que reciba y canalice de manera apropiada las inquietudes y solicitudes de los potenciales interesados. Además, un sistema expedito y racional de visado e inserción se transforma en una herramienta crucial para atraer a los migrantes con mayor capital humano, y en particular en áreas que son atractivas para varios países en el mundo. La coordinación general de política migratoria también sincroniza los esfuerzos de promoción, información, postulación e inserción con las necesidades detectadas a nivel local.

FIGURA 6. **Ejes del Servicio Nacional de Migración y su relación con el proceso migratorio**

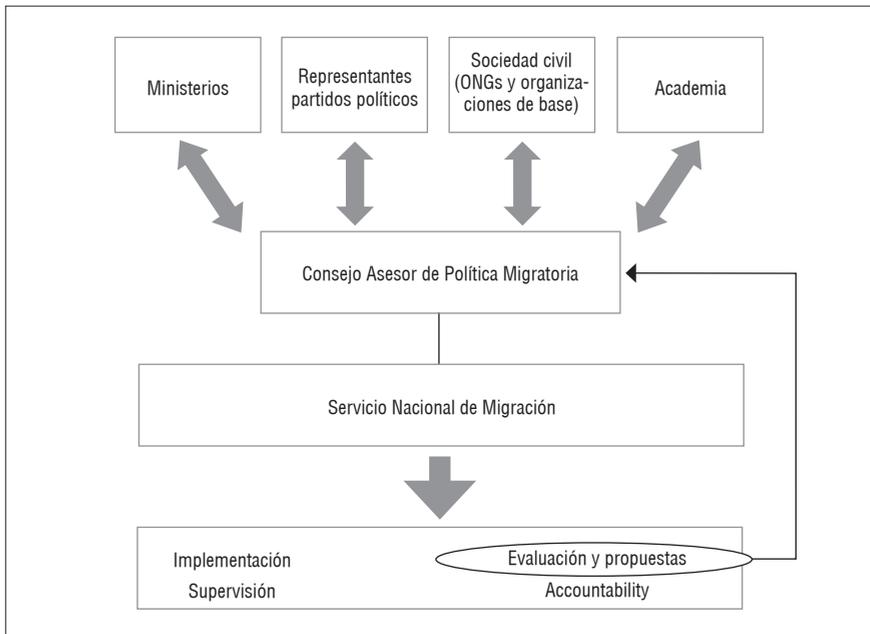


Fuente: elaboración propia.

b) Consejo Asesor de Política Migratoria

Se propone la creación de un Consejo Asesor de Política Migratoria que asesore al SNM en la toma de decisiones. Tal como se describe en la Figura 7, dicho Consejo debería estar integrado por funcionarios de distintos ministerios: Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Ministerio de Desarrollo Social y Ministerio de Hacienda, entre otros relevantes, junto con representantes de los diferentes partidos políticos, a fin de que se discutan distintas visiones acerca de la política migratoria a impulsar. También estará integrado por organizaciones de la sociedad civil, tanto ONGs como agrupaciones de migrantes, y por último, deberá estar conformado por académicos especializados en la materia. A diferencia de anteriores instancias de consejos que fueron más bien transitorios, en este caso se propone dar una institucionalidad completa y permanente, transformándolo en parte integral de la política migratoria del país. Su estatus debe estar normado por ley, definiendo claramente sus atribuciones y sus integrantes, con reglas claras de nominación y remoción, y cuyos miembros externos al gobierno son nombrados por plazos fijos y reemplazados de manera escalonada para evitar que puedan ser sustituidos en su totalidad cuando ocurra un cambio de administración.

FIGURA 7. **Ejes del Consejo Asesor de Política Migratoria y su relación con el proceso migratorio**



Fuente: elaboración propia.

Problema 1: Falta de información

Para hacer de Chile un país atractivo para inmigrantes altamente calificados se requiere entregar información fidedigna y actualizada sobre el mercado laboral, perspectivas de ingreso de distintas ocupaciones y nivel de calificación, tipo de permisos de entrada y residencia y los procesos requeridos para obtenerlos, documentos necesarios para los distintos procesos administrativos –sistema educativo, de salud, de vivienda y financiero–. Finalmente, entregar información transparente que evite procesos migratorios fallidos y aumentar la probabilidad de éxito en la inserción laboral y social. Los procesos exitosos, además, actúan como herramienta de atracción y publicidad entre nuevos inmigrantes.

Propuesta 1: Esta propuesta considera dos líneas de trabajo. Primero, la implementación de un plan de difusión y promoción de Chile como destino migratorio, permanente o transitorio, para inmigrantes calificados, el que pueda ser revisado y actualizado en función de los estudios que se hagan a las ocupaciones o perfiles de migrantes de mayor relevancia para el país. La intensidad de esta campaña debe ser mayor al iniciar la nueva política y debe ser sometida a una continua evaluación y revisión. Estas labores deben recaer en las instituciones correspondientes dentro de la normativa y organización creada bajo el amparo del nuevo SNM. La campaña debe guiar a los interesados hacia un sistema de información expedito y actualizado. Este plan debería coordinar al menos los siguientes elementos:

- a. Énfasis en mostrar el nivel de desarrollo industrial e institucional de Chile, como también el crecimiento económico del país.
- b. Enfoque en la atracción de profesionales y académicos en las áreas prioritarias detectadas por el Estado.
- c. Difusión de programas de atracción de capital humano específico necesario para cubrir demandas puntuales y que puedan requerir el uso de medios especiales para su difusión y promoción. Estos funcionarían como una expansión y perfeccionamiento de programas tipo *Start-Up Chile*¹⁰. Ejemplos:
 - Profesores de inglés para enseñanza escolar.
 - Profesionales con capacidad de investigación e innovación.
 - Especialidades y ocupaciones con mayor demanda en sectores productivos o gubernamentales.

La segunda línea de acción es la creación de un canal informativo para el migrante con toda la información necesaria para orientar a los extranjeros interesados en su decisión de migrar a Chile, incluyendo particularmente detalles del proceso de postulación y de la realidad laboral de nuestro país. Debe incluir todo aquello que un potencial inmigrante pudiese requerir para

¹⁰ “Start-Up Chile es un programa creado por el Gobierno de Chile y ejecutado por Corfo. Busca atraer emprendedores de alto potencial y en etapa temprana, para arrancar sus *startups* en Chile y usen nuestro país como plataforma de lanzamiento global” (www.startupchile.org).

comenzar su proyecto migratorio y evaluar radicarse en Chile. Esta información debe contener, al menos, todos los pasos, requerimientos y calificaciones necesarios para iniciar el proceso de postulación a visas¹¹.

Además, debe contemplar todo lo referido al proceso de inserción a la sociedad chilena. Una lista indicativa de lo que debería estar disponible incluye:

- a. Medios diversos para la entrega de información acerca de los tipos de visas existentes, institucionalidad migratoria, documentos requeridos para realizar distintos tipos de trámites administrativos, lugares y horarios de atención. Esto incluye también:
 - Detalle de procesos de convalidación de títulos y profesiones.
 - Legalización de documentos que debe ser realizada antes de migrar a Chile, que es una de las trabas que enfrentan los inmigrantes.
- b. Información y coordinación laboral para potenciales migrantes.
 - Ocupaciones y especialidades con mayor demanda en el mercado laboral chileno.
 - Información básica sobre remuneraciones promedio.
 - Lista comprehensiva de las ocupaciones o labores que requieren de autorizaciones especiales para ser ejercidas en Chile junto a los requisitos y cómo estos pueden ser obtenidos/rendidos.
- c. Entregar servicios de apoyo y orientación a los inmigrantes con información general acerca del funcionamiento del aparato estatal y del sector privado. Esto es fundamental por cuanto la evidencia levantada en este estudio apunta a problemas culturales importantes para lograr una incorporación al funcionamiento de las instituciones en nuestro país. Esto debe incluir como mínimo los siguientes elementos:
 - Información sobre el sistema educacional con acceso a las páginas relevantes del Ministerio de Educación, además de referencias generales para facilitar el acceso a postulaciones y admisiones.
 - Información sobre el sistema de salud, facilitando el proceso de preparación de los materiales requeridos para ingresar a alguna de las instituciones de seguro de salud.
 - Información sobre el sistema de pensiones, con los requerimientos para coordinar, cuando sea posible, el pago de contribuciones a estos fondos de ahorro para inmigrantes temporales.
- d. Este sistema de información también debe actuar como una instancia para retroalimentar las instituciones chilenas respecto de la composición de los inmigrantes y de la percepción respecto del país y del proceso migratorio. Esta información debe ser utilizada para efecto de diseño de estrategias, políticas y para interacción con el sector privado.

11 Sitios web de oficinas migratorias internacionales entregan esta información regularmente, incluso enfatizando perfiles específicos de inmigrantes. Ver por ejemplo el caso de Canadá: <http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/> y del gobierno de South Australia: https://www.migration.sa.gov.au/skilled_migrants. En el caso chileno la información se encuentra atomizada en diversos sitios y con menor nivel de detalle incluso al agregar lo disponible en todos ellos.

Problema 2: Procesos administrativos engorrosos

Pese a lo importante que es la entrega de información pertinente, también se hace necesario facilitar los procesos administrativos, entre otros, los de la convalidación de estudios. Además, la evidencia obtenida como parte del trabajo de investigación de este estudio muestra que incluso en ocupaciones que no requieren convalidación de estudios, se observan barreras en la inserción laboral y de vida diaria, por la necesidad de legalizar documentos y efectuar una serie de trámites que no pueden ser realizados desde Chile. Una fuente importante de estas dificultades parece ser la falta de información al momento de postular a visas desde el extranjero y el hecho de que es factible obtener visas de residencia temporal una vez que ya se ha arribado a Chile. Adicionalmente, hay una diferencia significativa entre el tipo y cantidad de documentos oficiales requeridos para obtener visas sujetas a contrato y la documentación necesaria para instalarse una vez arribados a Chile, especialmente a personas que son miembros del grupo familiar del migrante. Una segunda fuente de estos problemas es la escasa coordinación que existe entre los procesos de visado de residencia y los requisitos para acceder a una serie de beneficios y programas, incluso dentro de los mismos programas de gobierno

Propuesta 2: La propuesta coordina el componente de información, asegurando que todo migrante interesado y los postulantes a visa tengan acceso a la información relevante. Sin embargo, es imperativo avanzar en incorporar e integrar procesos al momento de postular a visas. Por ello esta propuesta plantea que al momento de postular a una visa se debe solicitar a los inmigrantes todos aquellos documentos que serán necesarios para su asentamiento en el país, no tan solo lo referido a homologar y convalidar estudios, o certificar las condiciones mínimas para obtener las visas respectivas. Los documentos solicitados deben incluir, por ejemplo, licencia de educación que será relevante para acceder a la obtención de licencias de conducir, así como también debe ser suficiente para cumplir con los requisitos para acceder a beneficios y programas de gobierno. En el caso de migrantes de alta calificación, es importante también permitir que ellos puedan acceder a programas de gobierno cuando sus actividades están relacionadas a investigación, academia u otras actividades que requieren cumplir con requisitos adicionales para calificar y participar en procesos de selección competitivos.

Como hemos mencionado, el proceso de convalidación y homologación de títulos es particularmente lento y engorroso, además de no poder ser resuelto con la rapidez suficiente para que los inmigrantes tengan una idea concreta sobre si podrán ejercer en Chile o no. La falta de criterios claros y comparables ex ante también genera incertidumbre y crea una situación óptima para generar frustración y problemas de expectativas no cumplidas. En este ámbito sugerimos tres direcciones. Uno, analizar y revisar la lista completa de ocupaciones y profesiones que actualmente requieren de convalidación y

homologación, incluyendo los convenios bilaterales que actualmente dan trato preferencial a títulos provenientes de determinadas instituciones o países. Dos, incorporación de reglas automáticas que permitan agilizar el proceso de homologación y convalidación, incorporando pruebas de conocimientos relevantes que puedan ser rendidas en el extranjero como parte del proceso de postulación a visas; incluso planteando convenios especiales con instituciones nacionales o extranjeras para la capacitación y certificación de migrantes. Tres, integración de la información de certificación a la documentación incorporada en la visa, permitiendo que esta cualificación sea fácilmente certificable por empleadores vía SNM y sin tener que pedir documentos adicionales, reduciendo los problemas de asimetrías de información para los migrantes.

Un beneficio añadido de este proceso de racionalización e integración del proceso de postulación es que los inmigrantes podrán disponer de mayor libertad de acción en el mercado laboral, particularmente quienes se trasladen acompañando a un migrante que se mueve por razones laborales.

En resumen, nuestra propuesta en esta área avanza en los siguientes pasos:

- a. Revisión y racionalización de las necesidades de convalidación de títulos y certificaciones para el ejercicio profesional en Chile.
- b. Fortalecimiento y mejora de la capacidad de las instituciones a cargo de los procesos de homologación y convalidación. Proponemos que sean distintas instituciones de educación superior, como por ejemplos las universidades del Consejo de Rectores. Esto incluye, pero no está limitado a los siguientes elementos:
 - Creación en el SNM de una unidad con dotación y presupuesto suficiente para reducir los periodos de espera que se observan actualmente en los procesos de convalidación. Esta unidad deberá realizar los procesos autónomamente sin depender del trabajo de una institución académica única con control exclusivo de las decisiones y procesos.
 - Adopción de un proceso automático o expedito de convalidación de títulos o grados utilizando reglas claras basadas en criterios externos predefinidos mediante *rankings* o grupos de evaluación. Este tipo de mecanismos ya está en funcionamiento para el proceso de evaluación de becas para estudios en el extranjero, y se pueden adoptar criterios similares.
- c. Crear un proceso de postulación que permita a los inmigrantes de alta calificación certificar durante el proceso de postulación sus títulos profesionales y grados académicos.

Problema 3: Falta de número de RUT impide inserción en distintos ámbitos

Para facilitar la inserción de los inmigrantes es necesario proporcionarles los medios mínimos para que puedan acceder a todo tipo de servicios. Eso implica que deben contar con un número de RUT al momento del arribo que les permita, entre otras cosas, arrendar una vivienda, abrir una cuenta en el banco, poder contratar servicios de telefonía y acceder al sistema de salud, ya sea público o privado.

Propuesta 3: En el sistema chileno el acceso a diversos servicios públicos y privados se facilita cuando el migrante tiene un número de RUT. Además, se deben eliminar restricciones prácticas que se imponen a extranjeros limitando su acceso a servicios de telefonía y otros que requieren firmas de contratos a plazos indefinidos.

En esta dimensión nuestra propuesta es simple, pero creemos de alta efectividad. En particular proponemos dos medidas:

- a. Otorgar número de RUT transitorio, aunque idealmente fuera un número definitivo, junto con la visa de residencia, para que la persona pueda contar con este identificador al momento del arribo. Este número sería otorgado por el Registro Civil, pero tramitado por el SNM al momento de otorgar una visa.
- b. Normar que no se pueda discriminar la firma de contratos, a aquellos extranjeros que puedan demostrar una visa vigente y tengan un número de RUT válido. Esto debería ser corroborado de manera electrónica, similar a la revisión de certificados electrónicos.

Problema 4: Visas inadecuadas a la realidad de la migración contemporánea

El Decreto Ley 1.094 de 1975, conocido también como Ley de Extranjería, establece básicamente dos tipos de visas para nuevos inmigrantes –no turistas–: la visa sujeta a contrato y la visa de residencia temporaria. La visa sujeta a contrato es básicamente una visa que tiene el apoyo de un empleador en Chile que debe entregar un contrato que cumpla con ciertas restricciones de contenido. Las visas temporarias son más restringidas y están sujetas en la práctica, entre otras cosas, a criterio de funcionarios para su expedición cuando el motivo de la inmigración no es por lazos familiares.

Este tipo de visas dificultan el arribo de personas que quieren emprender en Chile o que quieren venir a “probar suerte”, pues la única forma de arribar es con visa de turista que no permite trabajar, arrendar vivienda ni acceder a sistema de salud, y luego conseguir un contrato para cambiar de tipo de permiso de residencia. Si consideramos que en nuestra muestra muchos inmigrantes migran acompañando a sus parejas, es imprescindible contar con un tipo de permiso que les facilite encontrar empleo acorde a su nivel de calificación.

Propuesta 4: En esta área las medidas son simples de definir pero pueden requerir mayor voluntad política, ya que es necesario cambiar elementos fundamentales de la política migratoria actual, incluso moviéndonos en direcciones que no han sido exploradas en las propuestas planteadas por las autoridades hasta ahora¹². Primero, es necesario eliminar la diferencia entre visas sujetas a contrato y las visas de residencia temporaria no vinculadas a motivos familiares. Además, se deben evitar las restricciones para el ac-

¹² Nos referimos al Instructivo Presidencial n° 9 y al Proyecto de Ley Migración y Extranjería. Boletín 8970-06.

ceso a empleo y educación, ya que por medio de requisitos de calificación o de normas que limitan el empleo a inmigrantes los extranjeros residentes encuentran una mayor dificultad para acceder y moverse dentro de un mercado laboral donde las redes son un gran facilitador de la movilidad laboral. Adicionalmente, creemos que pedir un permiso de trabajo con visa de turista, genera un incentivo a no utilizar los mecanismos estándar de inmigración para residencia y además puede estar contribuyendo a la creación de una población migrante expuesta a quedar indocumentada o en desmedro frente a migrantes formales o con respecto a su empleador.

Las medidas específicas son:

- a. Eliminación de la diferencia entre visas sujetas a contrato y las visas transitorias, cambiando en la ley cualquier potencial diferencia por una relacionada a habilidades, en caso de ser necesario. Esto es, crear una categoría de visa adicional para trabajadores de alta calificación.
- b. Extender los plazos de las visas de residencia transitoria, ya que el plazo de dos años genera ciertas limitaciones al acceso a servicios básicos y acorta el plazo de residencia para inmigrantes transitorios, reduciendo el beneficio neto potencial de migrar.
- c. Evitar restricciones de acceso a empleo o educación. Entendiéndose como acceso libre a educación a todos los menores de edad, sin discriminación por parte de los colegios o escuelas. Asimismo, se contempla la eliminación de la restricción actualmente existente en la normativa chilena de 15% al empleo de trabajadores inmigrantes en empresas chilenas.

Resultados esperados

De ser adoptadas las propuestas anteriormente señaladas se podría favorecer la inserción laboral y social de inmigrantes altamente calificados y con ello aprovechar mejor su capital educacional, cultural y social para el desarrollo del país. De ser acogidas estas medidas, se espera:

- a. Aumento del flujo de inmigrantes que aporten al desarrollo del país, incluyendo a los migrantes altamente calificados.
 - Junto al desarrollo de un sistema informativo completo, (ver propuesta 2), se debe lanzar una campaña activa de promoción de Chile como destino migratorio enfocada en atraer capital humano calificado y que sea de alta contribución potencial para el país. Esta campaña debe ser revisada con una periodicidad anual de acuerdo a los lineamientos específicos.
 - Un objetivo medible es aumentar el *stock* de inmigrantes de alta calificación, como porcentaje de la población, al doble en un plazo de diez años.
 - Un objetivo intermedio es doblar el número de solicitudes de visas de migrantes de alta calificación en un plazo de cinco años.
- b. Sistema de información abierto y actualizado sobre realidad laboral y social del país que facilite la preparación del proyecto migratorio y el arribo e inserción laboral y social de los inmigrantes.

- En un plazo de un año desde la aprobación de la nueva legislación e implementación de la nueva institucionalidad base de inmigración debe estar disponible un sistema *online* de información vía web con funcionalidad base de acuerdo a casos internacionales¹³. Este sistema puede ser implementado en dos etapas, partiendo por un sistema totalmente funcional para el caso de migrantes calificados. Una segunda etapa deberá adicionar la información para el resto de los potenciales grupos migrantes.
- c. Sistema administrativo de otorgamiento de visas y otros permisos que centralice y canalice la información a otras instituciones de modo que los documentos sean requeridos solo una vez a los potenciales migrantes y los trámites resulten más expeditos.
 - Debe estar implementado a más tardar un año luego de la creación del Servicio Nacional de Migración.
- d. Sistema de convalidación de estudios abierto y transparente que permita anticipar la posibilidad de ejercer su profesión u oficio a los inmigrantes en Chile. El resultado esperado es una reducción de los tiempos necesarios para convalidar y homologar estudios de manera significativa.
 - Una meta razonable es reducir el tiempo requerido para obtener una respuesta a un máximo de nueve meses contados desde el envío de los documentos. Esto podría ser implementado dentro de un plazo de tres años de ser aprobadas las leyes y reglamentos requeridos.
 - El nuevo sistema debe estar operativo a más tardar un año luego de la creación del Servicio Nacional de Migración.
- e. Que todos los inmigrantes –no turistas– cuenten con un número de RUT al momento del arribo. Implementación al mismo tiempo que se realiza el nuevo sistema de postulación. Todos los problemas de coordinación deben ser resueltos en un plazo de dos años.
- f. Nuevos tipos de visas acordes al tipo de migración actual.
 - La regularización y racionalización del sistema actual debería ser implementada prontamente. Los cambios adicionales y la creación de un sistema completo de visas propuesto por el Consejo y Servicio debieran aprobarse e implementarse idealmente dentro de un plazo de tres años.

13 Ver: <http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/> del gobierno de Canadá.

Conclusiones

Creemos que una propuesta como la nuestra no solo es factible, sino necesaria de llevar a cabo. Nos encontramos en un momento político inmejorable para darla a conocer y someter a juicio del ejecutivo y del legislativo, pues la nueva política migratoria en Chile es un tema actualmente en discusión y que se torna cada vez más relevante, ya que la institucionalidad actual no puede responder a los flujos migratorios contemporáneos. Sin embargo, aun quedan desafíos por abordar que no han sido explicitados en esta propuesta. El más importante dice relación con el desafío sociocultural de convertir a Chile en un verdadero país de acogida, abierto a los extranjeros de todo tipo de nacionalidades. Para avanzar en esa materia distinguimos al menos tres tipos de medidas en las que creemos se ha progresado, aunque aun queda un largo camino por recorrer. La primera tiene que ver con una normativa que cautele la discriminación hacia cualquier migrante. A este respecto un avance que detectamos es la promulgación de la ley de no discriminación conocida como Ley Zamudio. En segundo lugar, para favorecer una sana convivencia entre las personas creemos que es importante que, sobre todo, en el sistema de educación se impartan valores multi e interculturales. Reconocemos en este sentido los avances de muchos establecimientos educacionales en sus políticas y planes de trabajo internos y también de las distintas oficinas de migración al interior de algunos municipios, que hacen un trabajo importantísimo para favorecer la integración de la población migrante. Un tercer elemento, y quizá el menos abordado, es fortalecer las competencias culturales en los profesionales de atención directa a inmigrantes, ya sea dentro del Departamento de Extranjería u otros organismos de gobierno nacional y local. Es imprescindible que la comunicación entre funcionarios e inmigrantes ocurra de la manera más efectiva posible, es decir, que se comprendan los mensajes en el sentido que tienen, aunque las formas culturales de transmitirlos sean distintas y puedan llevar a equivocaciones. Para ello se necesita capacitar a funcionarios en competencias culturales. Conocemos algunos esfuerzos en la materia, como los realizados por la Fundación Ciudadano Global y el Servicio Jesuita a Migrantes, pero la tarea es aun muy grande.

En conclusión, pensamos que las propuestas expuestas facilitarán la inserción del capital humano avanzado en nuestro país, pues emanan de las percepciones y problemas vividos por los inmigrantes altamente calificados en Chile. Pensamos, además, que de adoptar las medidas propuestas se favorecerán aspectos de la inserción laboral y social de todos aquellos que estén pensando en Chile como país de destino, no solo de los inmigrantes calificados. Sin embargo, para que exista una inserción realmente efectiva es necesario abordar aspectos culturales y sociales que van más allá de las reformas propuestas.

Referencias

- Cano, M.V., Contrucci, M.S. y Martínez, J.**, 2009. *Conocer para legislar y hacer política: los desafíos de Chile ante un nuevo escenario migratorio*. Serie Población y Desarrollo. Santiago de Chile, CEPAL.
- Centro de Derechos Humanos UDP**, 2006. Derechos Humanos de los inmigrantes. *En: Informe Anual Sobre Derechos Humanos en Chile 2006*. Santiago, UDP.
- Doña Reveco, C. y Mullan, B.**, 2014. Migration Policy and Development in Chile. *International Migration*, 52 (5). John Wiley and Sons Ltd.
- Igor, O. y Flores, T. (ed.)**, 2008. Migraciones internacional: el caso de Chile. *En Informe Económico*, N° 190, Libertad y Desarrollo. Santiago de Chile.
- Instituto Nacional de Estadística de Chile**, 2012. Censo 2012. Síntesis de Resultados. Santiago de Chile.
- Instituto Nacional de Estadística de Chile**, 2002. Censo Nacional de Población y Vivienda, Santiago de Chile.
- Instituto Nacional de Estadística de Chile**, 1992. Censo Nacional de Población y Vivienda, Santiago de Chile.
- Instituto Nacional de Estadística de Chile**, 1982. Censo Nacional de Población y Vivienda, Santiago de Chile.
- Instituto Nacional de Estadística de Chile**, 1970. Censo Nacional de Población y Vivienda, Santiago de Chile.
- Instituto Nacional de Estadística de Chile**, 1960. Censo Nacional de Población y Vivienda, Santiago de Chile.
- Instituto Nacional de Estadística de Chile**, 1952. Censo Nacional de Población y Vivienda, Santiago de Chile.
- Jensen, M.F.**, 2008. "Inmigrantes en Chile, la exclusión vista desde la política migratoria chilena". Trabajo presentado en el II Congreso de la Asociación Latinoamericana de la población, ALAP. Córdoba.
- Klugman, J. y Medhalho, I.**, 2009. *Assessment of national migration policies: an emerging picture on admissions, treatment and enforcement in developing and developed countries*. Human Development research paper 2009/48. PNUD.
- Machin, M.**, 2011. Los derechos humanos y la migración en Chile. Desafíos y oportunidades para la convivencia intercultural (*online*). Disponible en: http://www.observatorio.cl/sites/default/files/biblioteca/informe_migrantes_final_editado1.pdf
- Martínez, J.**, 2012. Los derechos humanos en las normativas y políticas hacia las personas migrantes: exigir lo que se ha comprometido. *En: Avaria, A. 2012. Desafíos de la migración. ¿Cómo acercarnos a las personas migradas? Miradas de y desde la investigación e intervención social*. Santiago, Ediciones Universidad Santo Tomás.

- Martínez, J.**, 2003. El encanto de los datos: sociodemografía de la inmigración en Chile según el Censo de 2002. Serie Población y Desarrollo, 49, Santiago de Chile, CELADE-CEPAL.
- Mármora, L.**, 1997. Las Políticas de Inmigración Internacional. Madrid – Buenos Aires, OIM/ Alianza Editorial.
- Ministerio de Planificación**, 2011. *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN)*, Santiago de Chile.
- Ministerio de Planificación**, 2009. *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN)*, Santiago de Chile.
- Ministerio de Planificación**, 2006. *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN)*, Santiago de Chile.
- OCDE**, 2007. *International Migration Outlook 2007*.
- OCDE**, 2009. *International Migration Outlook 2009. Special Focus: Managing Labor Migration Beyond the crisis*.
- OCDE**, 2011. *International Migration Outlook 2011*.
- OCDE**, 2013a. *International Migration Outlook 2013*.
- OCDE**, 2013b. *Recruiting Immigrant Workers: Germany*.
- OCDE - European Union**, 2014. Matching Economic Migration with Labour Market Needs.
- Stefoni, C.**, 2003. *Inmigración peruana en Chile. Una oportunidad a la integración*. Santiago, Editorial Universitaria.
- Stefoni, C.**, 2011. *Mujeres inmigrantes en Chile. ¿Mano de obra o trabajadoras con derechos?*, Santiago, Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- Tijoux, M.E.**, 2012. Negando al “otro”: el constante sufrimiento de los inmigrantes peruanos en Chile. En Avaria, A., 2012. *Desafíos de la migración. ¿Cómo acercarnos a las personas migradas? Miradas de y desde la investigación e intervención social*. Santiago, Ediciones Universidad Santo Tomás.
- Vergara, M.**, 2014. Inmigrantes en Chile: un escenario de vulneración. Propuestas desde la interculturalidad para la nueva política migratoria. *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*, Volumen 25 (2).

Pago de pensiones alimenticias: avanzando hacia una real y eficiente tutela de la infancia y la familia

INVESTIGADORES

CLAUDIO VALDIVIA

Facultad de Derecho

FABIOLA CORTEZ-MONROY

Escuela de Trabajo Social

CAROLINA ESCÁRATE

Escuela de Trabajo Social

CAROLINA SALINAS

Facultad de Derecho

AYUDANTES DE INVESTIGACIÓN

CONSTANZA CIFUENTES

Escuela de Trabajo Social

ALEJANDRA RETAMAL

Facultad de Derecho

Resumen

Es fundamental hacerse cargo de las carencias de la plataforma institucional relativa al incumplimiento del pago de pensiones alimenticias en Chile. Existen dificultades prácticas en la gestión judicial de la obligación alimenticia decretada judicialmente, y del rol y las funciones de cada uno de los actores en la cadena de trabajo. Asimismo, es importante relevar la opinión de los usuarios, con el fin de asegurar que cualquiera sea la norma legal que se apruebe en esta materia, esta contará con un sistema preparado y eficiente.

Para la formulación de una propuesta de mejora en el pago de pensiones alimenticias, se levantó evidencia empírica a través de los principales actores involucrados en el proceso, desde su particular posición institucional, permitiendo identificar y conocer las reales dimensiones del problema.

En virtud de lo anterior, la propuesta pretende abarcar distintas áreas. La primera, desde una perspectiva preventiva, pretende fortalecer la mediación a través del análisis de actas, los estándares de pago y la incorporación de

supervisiones y certificaciones para quienes intervienen como mediadores y para el proceso de mediación en general.

La segunda tiene que ver con el área judicial, en ella se abordan las dificultades que se generan a partir de los mecanismos actualmente existentes que van dirigidos a asegurar el cumplimiento efectivo de la obligación alimentaria; y una vez producido el incumplimiento, identificar cuáles son los procedimientos que permiten un cobro eficaz de la deuda. Para hacerse cargo de lo anterior, se proponen modificaciones legislativas y protocolos de trabajo y coordinación interinstitucional que permitan trabajar de manera efectiva y eficiente, de tal manera que se logre el cumplimiento de la obligación alimentaria.

Finalmente, y con el objeto de fortalecer los mecanismos de apremio hoy disponibles para forzar el cumplimiento de las deudas de alimentos, se propone la implementación de un registro público centralizado y controlado por el Registro Civil, en el cual se incluyan a todas aquellas personas que adeuden dos o más pensiones alimenticias, sucesivas o no, establecidas en sentencias ejecutoriadas, o acuerdos conciliatorios con calidad de cosa juzgada.

En cada uno de los puntos desarrollados se identifican los nudos críticos y problemáticas junto con las propuestas, que a juicio de los investigadores permitirían solucionar las dificultades existentes hoy en materia de cumplimiento del pago de pensiones de alimentos.

Antecedentes

En Chile existe una alta incidencia de hogares monoparentales e hijos nacidos fuera del matrimonio (70,6% en el año 2013¹), así como de casos en los que uno de los progenitores abandona el hogar, dejando de cumplir con su obligación legal de proveer, de acuerdo con sus facultades, las necesidades de su familia común, generando con ello una situación que no solo afecta a ese grupo familiar, sino que se constituye en una problemática social.

Esta situación impacta directamente a los niños, niñas y adolescentes, y usualmente se convierte en un serio problema para quien los tiene a su cuidado, en general, mujeres jefas de hogar². Tanto así que, de acuerdo a cifras del Poder Judicial en Chile, se presentan cerca de 160 mil demandas por pensión de alimentos al año y alrededor de un 60% de ellas no se cumplen (Ministerio de Justicia, 2012a).

La obligación de prestar alimentos y el correlativo derecho de solicitarlos no busca propiamente imponer cargas patrimoniales, sino que su carácter prevalente es la defensa de la seguridad económica del grupo familiar, especialmente de sus miembros más débiles.

1 Información obtenida a través del Registro Civil.

2 CASEN 2011. Mujer y Familia.

En nuestro país los mecanismos para hacer cumplir el deber jurídico familiar del pago de pensiones alimenticias no son eficaces, ni logran disuadir la conducta de quienes se niegan a asumir la corresponsabilidad derivada de su rol parental.

Ya antes de la dictación del Código Civil en 1855, el legislador había establecido la obligación de los padres en los gastos relativos a la crianza y educación de sus hijos, la cual se basaba –y aún lo hace– en la necesidad de quien los solicitaba y en la capacidad económica de quien los debía. El Código de la época estableció como innovación y criterio primordial que el alimentario pudiese vivir de un modo correspondiente a su posición social. En el año 1962, con la dictación de la Ley 14.908 sobre abandono de familia y pago de pensiones alimenticias, se introdujo y sistematizó de mejor forma la multiplicidad de normas anteriormente existentes³.

En el año 1989 se dicta la Convención de los Derechos del Niño y, junto con ello, se reconoce el derecho que tiene todo niño a tener un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social. Los padres son aquellos a quienes les incumbe esta responsabilidad, y es el Estado quien debe adoptar las medidas apropiadas para ayudar a estos a dar efectividad a este derecho⁴. En el año 1990, Chile junto a otros 57 países ratificó dicho tratado, y como consecuencia de ello se emprenden diversas modificaciones legales para adecuar la normativa interna. Entre las más importantes se destaca: la Ley 19.585 de 1998 que modifica el Código Civil y otros cuerpos legales en materia de filiación⁵, la Ley 19.741 de 2001 que modifica la Ley 14.908, sobre abandono de familia y pago de pensiones alimenticias⁶, la Ley 19.968 de 2004 que crea los Tribunales de Familia⁷, y la Ley 20.152 de 2007 que introduce diversas modificaciones a la Ley 14.908, sobre abandono de familia y pago de pensiones alimenticias⁸.

3 En 1928 la Ley 4.447 sobre Protección de Menores regulaba el procedimiento de los juicios de alimentos menores, el cual era verbal y sin forma de juicio. El año 1935 la Ley 5.750 introdujo en nuestra legislación el delito de abandono de familia y varias modificaciones procesales respecto a la solicitud de pensión alimenticia. La Ley 7.613 de Adopción, regulaba la posibilidad de que el adoptado pudiese solicitar alimentos a su adoptante.

4 Artículo 27 CDN: 4. “Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar el pago de la pensión alimenticia por parte de los padres u otras personas que tengan la responsabilidad financiera por el niño, tanto si viven en el Estado Parte como si viven en el extranjero. En particular, cuando la persona que tenga la responsabilidad financiera por el niño resida en un Estado diferente de aquel en que resida el niño, los Estados Partes promoverán la adhesión a los convenios internacionales o la concertación de dichos convenios, así como la concertación de cualesquiera otros arreglos apropiados”.

5 Introdujo la igualdad de los hijos. El Código Civil de Bello establecía una diversidad de clases de hijos, las cuales fueron derogadas en su totalidad con la dictación de esta ley. Anteriormente, existían los hijos simplemente ilegítimos, reconocidos para el solo efecto del derecho de alimentos.

6 Esta ley estableció diversas medidas de apremio, como por ejemplo, el arresto como tal y no como última ratio, el poder de solicitar la retención de la pensión alimenticia al empleador, también como primera medida.

7 Creó los Tribunales de Familia y, junto con ello, entregó nuevas herramientas a quienes solicitaban pensión alimenticia.

8 Reforzó aún más las herramientas para solicitar pensión alimenticia, dando conformidad a lo establecido en la Ley 19.968.

1. Fundamento de la pensión alimenticia

El pago de la pensión de alimentos se encuentra principalmente regulado en el libro primero del Código Civil (Título XVIII, artículos del 321 al 337) y en la Ley 14.908, sobre abandono de familia y pago de pensiones alimenticias.

El derecho de alimentos es un derecho-deber que tiene particularidades en relación a la obligación como relación jurídica. En tal sentido, la fuente de la obligación alimentaria no solo es legal, sino incluso anterior, pues emana del derecho fundamental a la vida y la integridad física y psíquica. En el Derecho de Familia el legislador lo protege como efecto de la filiación. En este sentido, el derecho de alimentos es un derecho humano fundamental que no solo le corresponde al alimentante sino también al Estado en cuanto debe proteger, promover y garantizar el cumplimiento de su responsabilidad por quien está obligado a dar los alimentos.

1.1 Fijación de las pensiones alimenticias y su cumplimiento

- a. **Estado de necesidad en el alimentario.** Este requisito lo establece el artículo 330 del Código Civil, del cual se desprende que, aunque la persona obligada a prestar alimentos tenga medios económicos en exceso, no se le podrá exigir el pago de una pensión alimenticia si el alimentario no los necesita para subsistir de un modo correspondiente a su posición social.
- b. **Que el alimentante tenga los medios necesarios para otorgarlos.** Este punto se encuentra reglamentado en el artículo 329 del mismo Código. Incumbe la prueba de que el alimentante tiene los medios para otorgar los alimentos, a quien los demanda, alimentario. Por excepción, la Ley 14.908 de abandono de familia y pago de pensiones alimenticias, en su artículo 3º, inc. 1º, presume que el alimentante tiene los medios para otorgarlos, cuando los demanda un menor a su padre o madre. Esta es una presunción simplemente legal, que solo opera cuando entre el alimentante y alimentario existe el parentesco indicado⁹.
- c. **Fuente legal.** Como se trata de alimentos cuya fuente de obligación se encuentra en la ley, es inconcuso que tiene que existir una norma legal que obligue a pagar los alimentos. La regla general se encuentra en el artículo 321 del Código Civil, pero no es la única. Hay otros casos, como por ejemplo, el Artículo 2º inc. 3º de la Ley 14.908 que confiere alimentos a la madre del hijo que está por nacer; o como la Nueva Ley de Quiebras (Ley 20.720), artículo 132¹⁰, que también se refiere a este tema, entre otras. Por último, el

9 Agrega dicho artículo 3º que “en virtud de esta presunción, el monto mínimo de la pensión alimenticia que se decreta a favor de un menor alimentario no podrá ser inferior al cuarenta por ciento del ingreso mínimo remuneracional que corresponda según la edad del alimentante. Tratándose de dos o más menores, dicho monto no podrá ser inferior al 30% por cada uno de ellos” (inc. 2º). Lo anterior es sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 7º inc. 1º, que impide al tribunal fijar como pensión una suma o porcentaje que exceda del 50% de las rentas del alimentante.

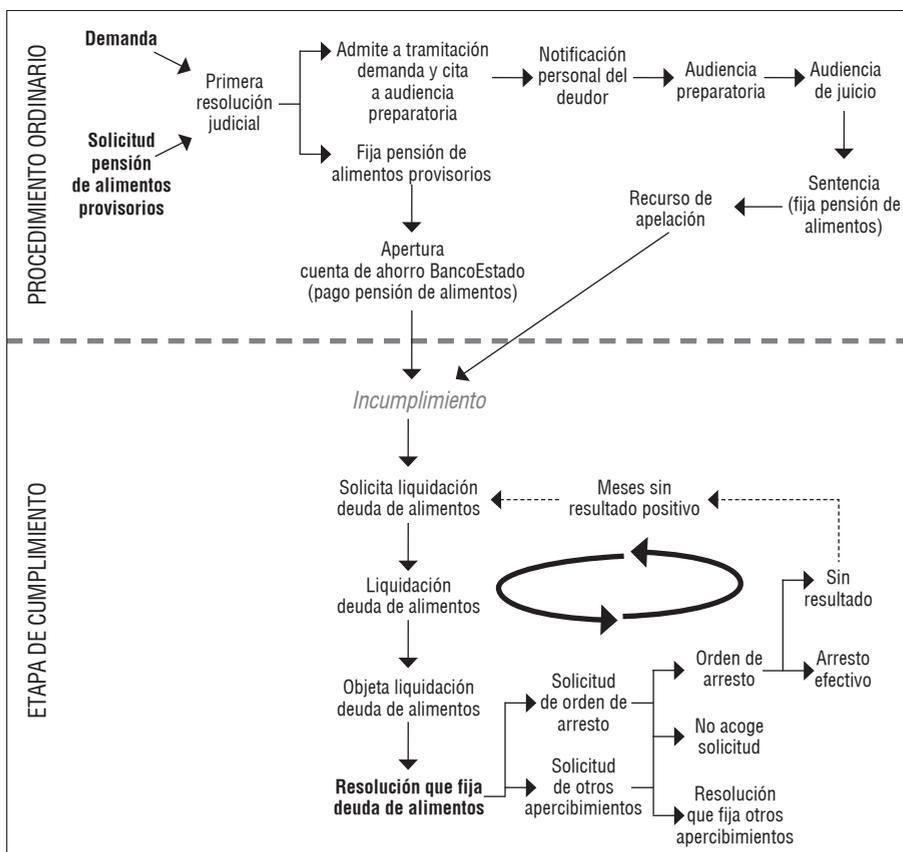
10 Artículo 132.- Administración de bienes en caso de usufructo legal. La administración que conserva el deudor sobre los bienes personales de la mujer o hijos de los que tenga el usufructo legal, quedará sujeta a la intervención del liquidador mientras subsista el derecho del marido, padre o madre sujeto al procedimiento concursal de liquidación. Inc. 2º El liquidador cuidará que los frutos líquidos que produzcan estos bienes ingresen a la masa, deducidas las cargas legales o...

(Nota nº 10 continúa en pag. siguiente)

artículo 321 del Código Civil dispone que se deben alimentos: 1° al cónyuge; 2° a los descendientes; 3° a los ascendientes; 4° a los hermanos; y 5° al que hizo una donación cuantiosa, si no hubiere sido rescindida o revocada.

1.2 Procedimiento para la fijación de la pensión alimenticia.

FIGURA 1. Flujograma del procedimiento contencioso para solicitar alimento



Fuente: elaboración propia.

- a. **Mediación obligatoria.** La mediación es aquel sistema de resolución de conflictos en el que un tercero imparcial, sin poder decisorio, llamado mediador, ayuda a las partes a buscar por sí mismas una solución al conflicto y sus efectos, mediante acuerdos. Estas pueden terminar por medio de un arreglo y, a falta de este, prosigue en sede judicial. Según el artículo 106 de la Ley 19.968, las causas relativas al derecho de alimentos, aun

convencionales que los graven. Inc. 3° El tribunal, con audiencia del liquidador y del deudor, determinará la cuota de los frutos que correspondan a este último para su subsistencia y la de su familia, habida consideración de sus necesidades y la cuantía de los bienes bajo intervención. Inc. 4° El liquidador podrá comparecer como parte coadyuvante en los juicios de separación de bienes y de divorcio en que el deudor sea demandado o demandante.

cuando se deban tratar en el marco de una acción de divorcio o separación judicial, deberán someterse a un procedimiento de mediación previo a la interposición de la demanda, el que se registrará por las normas de esta ley y su reglamento.

- b. **Presentación de la demanda.** Escrito en que se ejercitan en juicio una o varias acciones ante el juez o el tribunal competente. Como requisito principal para poder demandar alimentos es que exista una mediación frustrada¹¹. Junto con solicitar la fijación de la pensión en cuestión, es posible además demandar alimentos provisorios, que son aquellos que el juez ordena otorgar mientras transcurre el juicio.
- c. **Audiencia preparatoria.** Es aquella etapa jurídico procesal propia del procedimiento ordinario de familia, y previa a la audiencia de juicio, que tiene por objeto la determinación del asunto controvertido, la promoción de mecanismos alternativos de resolución de conflictos, el eventual ejercicio de la potestad cautelar, la identificación del objeto del juicio, la fijación de los hechos substanciales, pertinentes o controvertidos, la determinación de las diligencias probatorias a rendir en juicio y, excepcionalmente, la rendición de prueba.
- d. **Audiencia de juicio.** Es aquella etapa jurídico procesal propia del procedimiento ordinario de familia, y posterior a la audiencia preparatoria, que tiene por objeto la rendición de los medios de prueba ofrecidos en la etapa anterior.
- e. **Sentencia.** Es la que pone fin a la instancia, resolviendo la cuestión o asunto que ha sido objeto del juicio. En esta se encuentran fijada la pensión de alimento, su forma u modalidad de pago.
- f. **Etapas de cumplimiento.** Es aquella etapa jurídica procesal que se produce una vez que la sentencia se encuentra ejecutoriada para su cumplimiento o ejecución. Este cumplimiento puede resultar efectivo o frustrado. En el último caso, la pensión de alimentos está protegida por un sistema de garantías.

1.3. Sistema de garantías para el cumplimiento de pensión alimenticia

Ante el incumplimiento por parte del alimentante del pago de pensión alimenticia, la ley ha establecido un sistema de garantías, correspondiente a diversos apremios y procedimientos. El sistema de garantías está regulado en la Ley 14.908 y el Código Civil.

- a. **Arresto nocturno y arraigo.** Si el alimentante hubiere incumplido su obligación alimenticia en la forma pactada y ordenada, a petición de parte o de oficio, se podrá imponer arresto nocturno entre las 22 horas hasta las seis horas siguientes, por 15 días. Después de aplicar esta medida durante dos periodos, y si el incumplimiento persistiere, se podrá apremiar con arresto efectivo durante 15 días, y en caso de que procedan nuevos apremios, el arresto se puede ampliar hasta 30 días. Conjuntamente con la dictación del

¹¹ Aquella que no prosperó, ya sea por la inasistencia de una o ambas partes, o porque finalmente no se llegó a acuerdo.

- arresto nocturno, el juez dictará también orden de arraigo, la que permanecerá vigente hasta que se efectúe el pago de lo adeudado (artículo 14, Ley 14.908).
- b. **Solidaridad frente al pago de pensión alimenticia**¹². Se establece en el artículo 18 de la Ley 14.908 que “serán solidariamente responsables del pago de la obligación alimenticia los que, sin derecho para ello, dificultaren o imposibilitaren el fiel y oportuno cumplimiento de dicha obligación”. Es decir, se puede perseguir el cumplimiento en forma indistinta a uno u otro.
 - c. **Cauciones para asegurar el pago**. El artículo 10° de la Ley 14.908, establece que “el juez podrá también ordenar que el deudor garantice el cumplimiento de la obligación alimenticia con una hipoteca o prenda sobre bienes del alimentante o con otra forma de caución”. Especialmente si hay motivo fundado para estimar que el alimentante se ausentará del país. Mientras no se rinda la caución, el juez decretará orden de arraigo.
 - d. **Retención de la devolución anual de impuestos a la renta**. Se ordenará, en el mes de marzo de cada año, a la Tesorería General de la República, que retenga de la devolución anual de impuestos a la renta que corresponda percibir a deudores de pensiones alimenticias, los montos insolutos y las pensiones que se devenguen hasta la fecha en que debió haberse verificado la devolución (artículo 16, Ley 14.908).
 - e. **Suspensión de la licencia para conducir vehículos motorizados**. Esta se podrá suspender por un plazo de hasta seis meses, prorrogables hasta por igual periodo, si el alimentante persiste en el incumplimiento de su obligación. Dicho término se contará desde que se ponga a disposición del administrador del tribunal la licencia respectiva. En el evento de que la licencia de conducir sea necesaria para el ejercicio de la actividad o empleo que genera ingresos al alimentante, este podrá solicitar la interrupción de este apremio, siempre que garantice el pago de lo adeudado y se obligue a solucionar, dentro de un plazo que no podrá exceder de quince días corridos, la cantidad que fije el juez, en relación con los ingresos mensuales ordinarios y extraordinarios que perciba el alimentante (artículo 16 n° 2, Ley 14.908).
 - f. **Acción pauliana especial**. Los actos celebrados por el alimentante con terceros de mala fe, con la finalidad de reducir su patrimonio en perjuicio del alimentario, así como los actos simulados o aparentes ejecutados con el propósito de perjudicar al alimentario, podrán revocarse conforme al artículo 2.468 del Código Civil. Para estos efectos se entenderá que el tercero está de mala fe cuando conozca o deba conocer la intención fraudulenta del alimentante (artículo 5°, inc. final, Ley 14.908).
 - g. **Apremios complementarios**. En conformidad al artículo 19 de la Ley 14.908, si constare en el proceso que en contra del alimentante se hubiere decretado dos veces alguno de los apremios señalados en los artículos 14 (arresto y arraigo) y 16 (retención de devolución de impuestos y suspensión de licencia de conducir), procederá en su caso, ante el tribunal que corres-

¹² La solidaridad es una modalidad de pago que, en este caso, consiste en que la obligación en el pago de los alimentos pueda ser solicitado a todos aquellos que la ley determina.

- ponda y siempre a petición del titular de la acción respectiva, lo siguiente: (i) decretar la separación de bienes de los cónyuges; (ii) autorizar a la mujer para actuar conforme a lo dispuesto en el inciso 2° del artículo 138 del Código Civil, sin que sea necesario acreditar el perjuicio a que se refiere dicho inciso (Administración Extraordinaria); (iii) autorizar la salida del país de los hijos menores de edad sin necesidad del consentimiento del alimentante.
- h. **Cumplimiento incidental**¹³. Para que opere este mecanismo la sentencia debe solicitarse dentro del año en que quedó ejecutoriada y tramitarse ante el mismo tribunal que dictó la sentencia. Cumplido lo anterior, se puede solicitar la ejecución de los bienes del demandado con el objeto de pagar, efectuado el remate de estos, la deuda de pensión de alimentos.
- i. **Cumplimiento ejecutivo**. El artículo 11 de la Ley 14.908 establece que “toda resolución judicial que fijare una pensión alimenticia o que aprobare una transacción bajo las condiciones establecidas en el inciso 3° tendrá mérito ejecutivo¹⁴. Será competente para conocer de la ejecución el tribunal que la dictó en única o en primera instancia o el del nuevo domicilio del alimentario”.
- j. **Retención por parte del empleador**. Se puede obtener también el pago recurriendo a lo dispuesto en el artículo 8° de la Ley 14.908, que establece respecto de trabajadores dependientes como modalidad de pago la retención por parte del empleador, sea en relación con su sueldo, salario o cualquier otra prestación en dinero. Lo anterior será sin perjuicio de que el demandado dependiente pueda solicitar al juez por una sola vez, con fundamento plausible, en cualquier estado del juicio y antes de la dictación de la sentencia, que sustituya por otra modalidad de pago la retención por parte del empleador, siempre que dé garantías suficientes de pago íntegro y oportuno.

Metodología

El estudio realizado corresponde a uno de carácter cualitativo empírico-exploratorio, siendo así una investigación social de tipo mixto que conjunta “información cuantitativa y cualitativa y la convierten en conocimiento sustantivo y profundo” (Hernández et al., 1998).

La población que se investigó la constituyeron los actores clave de los procesos de cumplimiento del pago de pensiones de alimentos de los Juzgados de Familia en el año 2014. Se entenderá por actores claves a: operadores de justicia (jueces, administradores de tribunales, jefes de oficinas de atención de público y jefes de unidad de causas de tribunales).

La unidad de análisis del presente estudio corresponde a los actores clave de los procesos de cumplimiento de pensiones de alimentos (unidad de análisis: personas o actores sociales) y se observaron los Juzgados de Familia seleccionados, en específico, sus unidades de atención de público.

¹³ Según las reglas generales establecidas en el Código de Procedimiento Civil.

¹⁴ Se entiende como mérito ejecutivo aquel documento que cumple con los requisitos necesarios para iniciar un procedimiento ejecutivo.

Se realizó una selección de sujetos a participar en base al muestreo teórico intencionado (Flick, 2004), el cual contempla una estrategia gradual de incorporación de sujetos en función de la interpretación de los datos recogidos. El número de participantes a entrevistar fue dado por el criterio de saturación teórica, es decir, cuando ya no emerge nada nuevo. Ello se vio condicionado por las dificultades de contacto con potenciales entrevistados y el tiempo disponible para realizar el estudio.

De los Juzgados de Familia seleccionados se escogieron a lo menos dos operadores de justicia para entrevistar:

- **Juzgado de familia de Iquique:** Administrador del Tribunal y Jefe de Unidad de Causas.
- **1^{er} Juzgado de Familia de San Miguel:** Juez de Familia Presidente y Administrador del Tribunal.
- **Juzgado de Familia de Pudahuel:** 2 Jueces de Familia, Administrador del Tribunal y Jefe de Unidad de Causas y Cumplimiento.
- **Juzgado de Familia de Concepción:** Juez de Familia, Administrador del Tribunal y Jefe Oficina de Atención de Público.
- **Juzgado de Familia de Punta Arenas:** Juez de Familia, Administrador del Tribunal y Jefe de Unidad de Causas.

Como fuentes primarias de información se obtuvieron datos de entrevistas cualitativas a los actores involucrados y en relación a las fuentes secundarias se utilizó la Base de Datos del Poder Judicial¹⁵ y la Base de Datos de la Corporación de Asistencia Judicial (CAJ)¹⁶.

En materia de instrumentos de recolección de datos, se utilizaron en primer término entrevistas cualitativas semiestructuradas. Para recolectar la información concerniente a los operadores de justicia se utilizó la técnica de la entrevista cualitativa semiestructurada, dirigida por un guión con preguntas temáticas acordes a los objetivos del estudio. Las entrevistas fueron grabadas, de modo de registrar lo más fielmente posible la información.

Por otra parte, se observaron las unidades de atención de público de los juzgados de familia escogidos. En esta investigación, el observador asumió el rol de agente externo, registrando los hechos de manera directa y en forma escrita, ubicándose dentro de los módulos de atención de público.

Finalmente, en la presente investigación se utilizaron técnicas cuantitativas y prácticas cualitativas, pretendiendo generar una triangulación. Desde esta se asumió que, cualquiera que sea la técnica utilizada, se apunta a la misma realidad. Para analizar la información obtenida de las entrevistas cua-

15 Corresponde a un documento institucional de tipo estadístico oficial entre los años 2006 y 2013.

16 Informe de caracterización que contiene las respuestas registradas en la ficha de atención de cada usuario de la CAJ.

litativas se utilizó la técnica de análisis de contenido, que permite clasificar en este caso la transcripción textual de las entrevistas conforme a categorías.

Diagnóstico y determinación del problema

1. Consideraciones generales

En Chile existen altas tasas de hogares uniparentales, divorcios y de hijos nacidos fuera del matrimonio (Ministerio de Desarrollo Social, 2011; Registro Civil). De esa realidad deriva un problema social evidente: cómo asegurar la subsistencia económica de los hijos a través del pago de pensiones de alimentos, como forma primera de proteger la infancia.

En efecto, la complejidad para asegurar los sustentos mínimos que en derecho corresponden a los hijos excede en el presente la pura responsabilidad parental y en la actualidad ha pasado a ser un asunto de responsabilidad social. Si bien es cierto que la obligación legal impone un deber que tiene que ser comprendido en su alcance moral, no es menos cierto que la realidad sociológica de un país como Chile influye notablemente en la comprensión algo limitada de la responsabilidad parental, sobre todo del padre, que implica el deber de dar sustento a los hijos.

2. Debilidades del sistema

En el contexto descrito más arriba se comprende que cada una de las debilidades o puntos ciegos de nuestra legislación, del sistema judicial y de las distintas instituciones que intervienen en el sistema de cumplimiento se convierte potencialmente en una manera de eludir y evadir la obligación alimenticia. Actualmente en Chile se presentan cerca de 200 mil demandas por pensión de alimentos al año y alrededor de un 60% de los alimentos judicialmente decretados no se cumplen (Ministerio de Justicia, 2012a). Existe una percepción general de la facilidad con que se puede eludir el pago de las pensiones de alimentos, de lo poco eficientes que son las medidas judiciales que se pueden emplear para obtener el cumplimiento y de la lentitud de los órganos del Estado para tramitar las órdenes emanadas de los tribunales de familia.

De momento no ha existido de parte del Estado ni de la sociedad en general una señal clara y potente en el orden comunicacional ni de políticas públicas que revele la importancia que reviste el cumplimiento de los deberes parentales e implique sancionar socialmente a quien no cumpla con ellos. Solo existe una regulación legal específica, contenida en distintos y dispersos cuerpos legales, que aborda la obligación alimenticia desde una perspectiva sustantiva y procesal que alude a la regulación judicial, pero no a una responsabilidad individual del deudor.

3. Problemas específicos

- a. **Mediaciones ineficientes.** Pensiones de alimentos fijadas por acuerdo en un proceso de mediación mal llevado, lo que implica que ni alimentario ni alimentante queden conformes con el proceso de fijación, produciendo roces posteriores y el consecuente incumplimiento.
- b. **Problemas suscitados en materia de liquidaciones y reliquidaciones de pensiones adeudadas.** Para poder solicitar la liquidación e imponer apremios, es necesario que la unidad de cumplimiento certifique el monto adeudado. Esa certificación puede ser obtenida por el mismo alimentario pero, para ello, debe acompañar copia actualizada de la libreta bancaria. Luego, tanto el plazo para objetar la liquidación que tiene el alimentante como el despacho de apremios retarda la efectiva fuerza coercitiva del proceso, como se desarrollará más adelante.
- c. **Problemas respecto a la notificación del alimentario.** Dificultades prácticas de notificar al alimentante renuente a pagar una pensión, lo que determina que la liquidación y apremios nunca puedan ser notificados.
- d. **Problemas para poder determinar la capacidad económica real del alimentante.** Estos no nos permiten conocer la verdadera capacidad económica del alimentante, con la cual se fija la pensión de alimentos. A falta de prueba, se presumirá que el alimentante recibe el ingreso mínimo remuneracional, a pesar de que quizás su capacidad económica es muy superior.
- e. **Valor nominal de la pensión alimenticia.** Mantención del valor nominal de la suma que se paga por concepto de alimentos, puesto que aunque se deba, no generará nunca intereses derivados del retraso, y en caso de haber sido fijada la pensión en pesos, el reajuste de la misma no opera de forma automática, debiendo el alimentario pedir continuamente al tribunal que aplique el reajuste a las cantidades adeudadas.
- f. **Efectividad de los apremios contemplados por la ley.** Existen diversas dificultades para hacer efectivos los apremios personales que la ley contempla para persuadir a los deudores de alimentos, como por ejemplo la acción pauliana especial, la cual resulta inoperante en el sistema judicial. La sanción de solidaridad respecto de quien dificultare el pago de pensión alimenticia, tampoco ha funcionado como se esperaba, pues no se hace uso de esta (Ministerio de Justicia, 2012a).
- g. **Abuso generalizado de la posibilidad legal de solicitar la suspensión del pago de la pensión de alimentos.** En la mayor parte de los casos no se dan los presupuestos que la ley indica para pedir esa suspensión.

Todo lo anterior tiene un impacto inmediato y real en las familias que quedan sin sustento para cubrir sus necesidades más básicas, pero a su vez pudiera tener una serie de implicancias o efectos colaterales en la vida de los niños cuyo alcance y profundidad se hace urgente profundizar.

Estado actual de la política pública

En la actualidad la política pública se ha dirigido a propiciar un cambio legislativo que mejore algunos de los aspectos de la ley que se estiman importantes para superar en parte las dificultades descritas.

Así, existe un proyecto de ley en primer trámite constitucional en la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia del Senado (boletín 7765-07)¹⁷, cuya presentación data del año 2011, con el propósito de asegurar el cumplimiento de la obligación alimenticia decretada judicialmente. Sin embargo, este no ha avanzado con la rapidez y decisión que se espera de un proyecto con tanta significación para los afectados hoy por el problema del pago de las pensiones.

Dentro de las más destacadas propuestas del proyecto de ley en cuestión, y de relevancia para nuestro proyecto, nos encontramos con:

- a. Se reafirma que la regla general para el pago es la retención de parte de la remuneración.
- b. Se obliga al juez a decretar la retención de la remuneración no solo cuando se trate de trabajadores dependientes, sino que se incluye además a los trabajadores independientes sujetos a contrato de honorarios y a los pensionados de vejez, invalidez o sobrevivencia. Además, se limita la posibilidad que tiene el juez de cambiar esta forma de pago, ya que solo puede hacerlo excepcionalmente, por motivos fundados y siempre que se garantice el cumplimiento.
- c. El proyecto propone que los pagos parciales no paralicen el apremio decretado contra el alimentario, sino que solamente se descuente el monto pagado del total adeudado.
- d. Otras disposiciones:
 - i. Que los descuentos hechos al trabajador por concepto de pensión alimenticia sean inmediatamente después de los descuentos estrictamente legales.
 - ii. Obligación del empleador de poner en conocimiento del tribunal de familia del término de la relación laboral. Regulación del finiquito, del cual se podrán descontar las pensiones adeudadas.
 - iii. Facultad del Servicio de Registro Civil e Identificación de rechazar las solicitudes de concesión y renovación del pasaporte del alimentante deudor, a menos que este garantice el pago de lo adeudado y se obligue a solucionar, dentro de un plazo que no podrá exceder de quince días corridos, la cantidad que fije el juez en relación con los ingresos mensuales ordinarios y extraordinarios que perciba el alimentante.
 - iv. Rechazo, por parte de la autoridad competente, a las postulaciones que el alimentante deudor hiciera a cargos de elección popular, al nombramiento en calidad de juez, Ministro de Corte o Abogado Integrante, así como a la adopción de un niño, niña o adolescente, de conformidad a la Ley 19.620.

¹⁷ Proyecto de ley respecto de la comunicación de órdenes de apremio en juicios de alimentos.

- v. Traspaso de fondos desde la cuenta de capitalización individual del alimentante, afecta al Decreto Ley 3.500 de 1980, por el monto equivalente a las pensiones de alimentos insolutas a la cuenta del tribunal o en la que este haya dispuesto hacer el pago de la pensión, con el objeto de proceder a su cancelación. Esta medida solo procederá respecto del alimentario que sea niño, niña o adolescente o que sufra una discapacidad o enfermedad severa.

Finalmente, la preocupación de la política pública se ha enfocado a corregir la ley, pero ha obviado un análisis profundo de las causas del problema del incumplimiento, las causas que surgen en los procesos de mediación en los que se fijan la mayor parte de las pensiones de alimentos y de las carencias de la plataforma institucional actual que se encuentra dispuesta para este problema. Tampoco se han realizado análisis de los presupuestos y dotación existente, de las dificultades prácticas en la gestión judicial de la obligación alimenticia decretada judicialmente, y del rol y las funciones de cada uno de los actores en la cadena de trabajo, como tampoco se ha relevado la opinión de los usuarios, todo con el fin de asegurar que, cualquiera sea la norma legal que se apruebe en definitiva, cuente con un sistema preparado y eficiente.

1. Descripción de la propuesta en desarrollo y sus objetivos

Se analizaron una multiplicidad de políticas públicas que buscaban hacer más eficiente el procedimiento de pago de pensiones alimenticias. En un primer momento, el análisis se centró en el cumplimiento de aquellas pensiones impagas, pero después del estudio comparado preliminar, el análisis de los proyectos de ley existentes y las entrevistas con actores relevantes, se llegó a la conclusión de que pretender solo la intervención post incumplimiento resultaría insuficiente para el logro de los objetivos planteados.

Debido a lo anterior, se determinó además que existen políticas públicas que inciden en la materia tanto en forma indirecta como directa. Al primer grupo de ellas pertenecen aquellas vinculadas con la educación parental. En ese sentido, se deberían incorporar programas educativos que refuercen la responsabilidad que conlleva el ser padres, teniendo como base la Convención sobre los Derechos del Niño.

Respecto a aquellas políticas públicas que intervienen en forma directa, se analizaron las siguientes:

- a. **Preventivas:** fortalecimiento de la mediación (unificación de actas, estándares de pago, tasación de bienes distintas al dinero, etc.).
- b. **Institucionales:** entrega o reformas de herramientas para fortalecer a diversos actores o sistemas que intervienen tanto en la notificación de la demanda de pensión alimenticia como en el cumplimiento del apremio decretado. Entre estos actores se encuentran: Carabineros, Policía de Investigaciones, unidades dentro de los tribunales. Dentro de los sistemas: sistema bancario, central de notificación, sistema de liquidación.

c. **Procedimentales:**

- i. Nacional: mejoramiento de fórmulas de pago, establecimiento de nuevos plazos para la oposición a la liquidación de pensiones alimenticias, establecimiento de bases para fijación de pensiones distintas al dinero, etc.
 - ii. Internacional: en este aspecto Chile ha ratificado tanto la Convención sobre Obtención de Alimentos en el Extranjero, suscrita en 1956, como la Convención Interamericana sobre Obligaciones Alimentarias, sin embargo, a causa del desconocimiento de cuál es el procedimiento a seguir y el costo de su tramitación internacional, existen muchos problemas a la hora de hacer efectivos los derechos planteados.
- d. **Posterior al incumplimiento:** nuevas medidas de apremio, registro de deudores de pensiones alimenticias, creación de una institución que se encargue del cumplimiento una vez decretada la pensión alimenticia, cobro de intereses ante el incumplimiento, etc.
- e. **Subsidiaridad del Estado en materia de incumplimiento:** estrategias que permitan garantizar a las familias en situación de mayor vulnerabilidad (primer y segundo quintil), un “anticipo” en el pago de sus pensiones por parte del Estado, con el objeto de que sea el Fisco el que cobre directamente a este tipo de deudor.

Propuestas

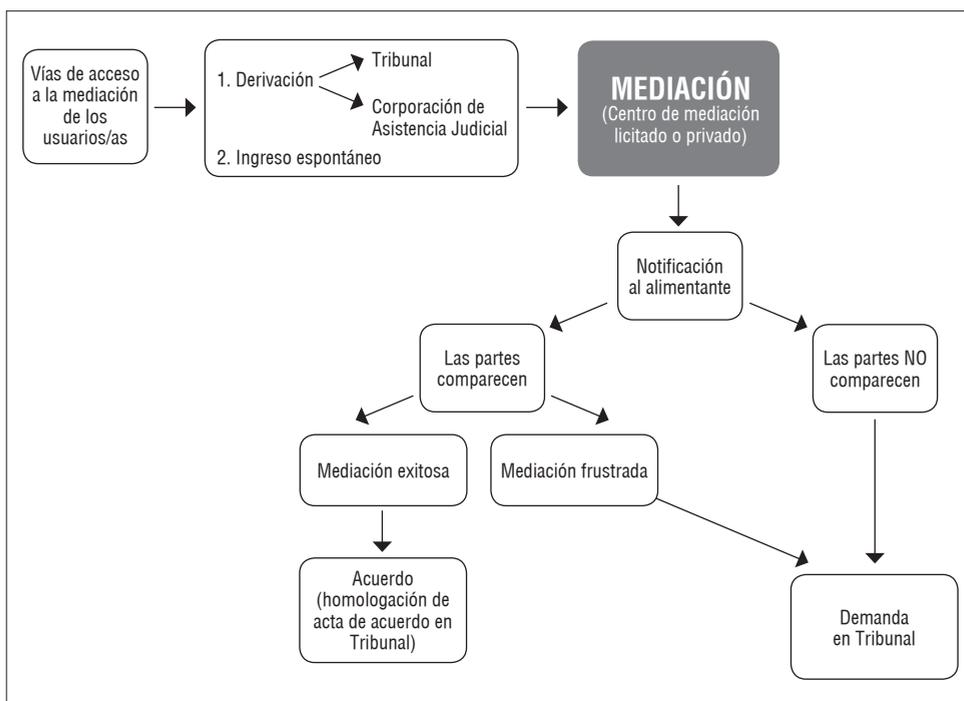
Propuesta 1. Fortalecimiento de los sistemas de mediación familiar en aspectos relativos a pensiones de alimentos

En Chile la mediación familiar se incorpora en el año 2004 con la aprobación de la Ley 19.947 de Matrimonio Civil y la Ley 19.968 de Tribunales de Familia. Ella es definida como un “sistema de resolución de conflictos en el que un tercero imparcial, sin poder decisorio, llamado mediador, ayuda a las partes a buscar por sí mismas una solución al conflicto y sus efectos, mediante acuerdos” (artículo 103, Ley 19.968).

En materia de alimentos, la Ley 19.968, en su artículo 106 determina que si una persona desea interponer una demanda judicial por alimentos, requiere necesariamente someterse a un procedimiento de mediación previo (Figura 2). La mediación debe ser realizada por un mediador/a inscrito en el Registro Único de Mediadores Familiares del Ministerio de Justicia.

En lo referente al pago de pensión de alimentos, la mediación es un procedimiento fundamental. Así lo demuestran las cifras en los años 2010, 2011 y 2012, en los cuales el 75% de las causas ingresadas por pensión de alimentos terminaron por acuerdo en mediación (Ministerio de Justicia, 2012b).

FIGURA 2. Procedimiento de Mediación



Fuente: elaboración propia.

1. Nudos críticos de la mediación

Transcurrida una década desde que este procedimiento se incorporara a nuestro ordenamiento jurídico, en la actualidad se observan nudos críticos a nivel de la mediación en general, así como en aspectos específicos vinculados al pago de pensiones de alimentos.

a. Primer nudo crítico: la mediación se evalúa e incentiva considerando principalmente los acuerdos aprobados de manera judicial

A nivel general, un primer nudo crítico de la mediación se presenta en los acuerdos tomados por las partes en los centros de mediación licitados¹⁸. Ello porque para promover los servicios de mediación sin costo para los usuarios/as de menores recursos, el Ministerio de Justicia contrata los servicios de mediadores mediante un sistema de licitación pública. El incentivo y el éxito de la mediación giran en torno a los acuerdos, instalando “un modelo *express* de dudosa calidad que no logra plasmar debidamente los

18 El mediador licitado es aquel contratado por el Ministerio de Justicia mediante una licitación pública a lo largo del país para la prestación del servicio de mediación familiar licitada. Pueden ser personas naturales o personas jurídicas; en este segundo caso, tendrán una nómina de mediadores disponibles en línea (<http://www.mediacionchile.cl/portal/faqs>).

principios que rigen esta disciplina y que privilegia el acuerdo sin importar cómo y en cuánto tiempo se llega a él” (Palavecino, 2011, p. 135). Remunerar principalmente a los mediadores por los acuerdos aprobados judicialmente, obviando cómo estos se construyen, coloca un incentivo perverso, que no permite asegurar que los acuerdos logrados en mediación sean satisfactorios para ambas partes y perdurables¹⁹. En opinión de los jueces entrevistados en este estudio, los acuerdos tienen una sustentación cada vez menor en el tiempo.

b. Segundo nudo crítico: supervisión de la calidad de los servicios licitados de mediación y requisitos de formación profesional para pertenecer al registro de mediadores

En el actual sistema de mediación la supervisión de esta se encuentra en manos del sector público. En efecto, la Unidad de Mediación del Ministerio de Justicia contempla supervisiones, sin embargo, en opinión de jueces y mediadores entrevistados para efecto de este proyecto, dicha supervisión resulta insuficiente. Lo que ocurre durante la mediación se convierte en una “caja negra”, a la que solo acceden el mediador/a y las partes. No existe, por tanto, una retroalimentación permanente al desempeño de los mediadores que les permita aprender de la intervención que realizan y que vele efectivamente porque se respeten los principios legales y dogmáticos de la mediación y los derechos de las partes.

Por otra parte, para acreditarse como mediador/a, se requiere, entre otros aspectos, título profesional de una carrera de al menos ocho semestres de duración y formación especializada en mediación y en materias de familia o infancia (180 horas teóricas y 40 horas de práctica efectiva, de este total, 80 horas deben estar dedicadas al proceso de mediación) y si bien se han incrementado las exigencias en términos que solo se asigna puntaje por diplomas, postítulos, magísteres o doctorados, para acreditarse como mediador/a, la formación continua no queda incorporada en dichas exigencias. Asimismo, no se establecen requisitos para las entidades que forman mediadores. En efecto, la legislación solo señala que la formación debe ser impartida por universidades o institutos, de ahí que los programas sean heterogéneos en currículum y calidad. Por otra parte, el Ministerio de Justicia

19 Al respecto el Informe Final del estudio realizado por el Ministerio de Justicia y el Departamento de Economía de la Universidad de Chile (2008, p. 3), advierte sobre esta situación al señalar que “sin embargo, aun cuando en términos generales un proceso mediado sea menos costoso que uno llevado a tribunales, de todas formas el éxito de la misma no se debe medir solo en función de estos ahorros implícitos, pues en tal caso –al forzar los acuerdos de mediación– se podría llegar a situaciones no deseables: muchas mediaciones exitosas pero con acuerdos poco satisfactorios, incluso para ambas partes”. También señala que “respecto de la calidad del servicio, (...) el éxito de la mediación no necesariamente está dado por la existencia en sí de un acuerdo entre las partes. En efecto, la existencia de un acuerdo firmado puede estar asociado, eventualmente, a (i) cierto tipo de coerción que el mediador haga a las partes para lograr la firma de estas, o bien (ii) a la existencia de materias endógenas que el mediador pueda crear en forma artificiosa con el fin de favorecer la evaluación futura de su causa. En el caso (i) anterior, dependiendo de las habilidades del mediador y, seguramente, del nivel educacional de las partes, se puede lograr una firma de acuerdo sobre algo que en el futuro no necesariamente sea sostenible, o bien que represente una situación desventajosa para una de las partes que, por premura, presión o necesidad urgente, entregue el consentimiento aun cuando ex post no esté ajustado a la Ley o no sea lo más conveniente de acuerdo a ciertos parámetros objetivos mínimos” (p. 5).

ha introducido una Prueba de Conocimiento a Mediadores, en una “suerte de ‘hacer volver a la escuela’ a los mediadores licitados para examinar sus competencias y saberes, evaluación que resulta insuficiente para asegurar su idoneidad. Ello porque la calidad del mediador se manifiesta en su capacidad para manejar efectivamente el proceso, desplegar habilidades y técnicas y efectuar intervenciones oportunas en las situaciones que se le presentan” (Palavecino, 2011, p. 145). Los mediadores que han participado en este proyecto han enfatizado la necesidad de incorporar a la evaluación de su labor la observación de sesiones de mediación.

c. Tercer nudo crítico: disparidad en la rigurosidad de las actas de acuerdo

Un tercer nudo crítico radica en la disparidad en la rigurosidad de cómo se elaboran las actas de acuerdo. Los acuerdos de mediación deben ser aprobados por el tribunal, teniendo el mismo valor jurídico que una sentencia. Sin embargo, pese a su relevancia, se constata que no existe un formato estándar para los centros de mediación que asegure los mínimos legales que estas actas debieran contener.

En materia de alimentos, las familias deben elaborar una estimación acuciosa de los gastos específicos en relación a los hijos. Esta es una tarea ardua que requiere, por una parte, identificar las diversas necesidades (educación, vivienda, alimentación, recreación, salud, entre otras) y sus satisfactores y, por otra, valorarlas adecuadamente, teniendo presente que las mediaciones por alimentos están condicionadas a mínimos y máximos legales sobre los montos, que en muchos casos son de difícil aplicación²⁰ y desconocidas por las partes, generando desconfianza tanto en alimentantes como alimentarios.

d. Cuarto nudo crítico: el sistema de mediación no cuenta con las herramientas para realizar una notificación satisfactoria al alimentante

En los casos de mediación por alimentos, es de carga de quien la solicita aportar todos los antecedentes que sean necesarios para ubicar al alimentante. A diferencia de lo que ocurre en una demanda por pensión de alimentos en que se podrá omitir el domicilio del demandado cuando este no se conoce, debiendo el tribunal proceder en conformidad al artículo 23 de la Ley 19.968, en virtud del cual se faculta al juez la notificación por cualquier medio idóneo “que garantice la debida información del notificado para el adecuado ejercicio de sus derechos”.

²⁰ “En el artículo 3° inciso 1° de la Ley 14.908, se establece que el monto mínimo de la pensión alimenticia que se decrete a favor de un menor alimentario no podrá ser inferior al 40% de un ingreso mínimo cuando se trate de un solo hijo. Si tiene más de un hijo, el monto mínimo por cada uno de ellos equivale al 30% de un ingreso mínimo por cada uno de ellos. El monto máximo no podrá sobrepasar el 50% de los ingresos totales del alimentante. A este respecto Muñoz plantea que “en términos reales, el mediador que actúa en el sistema nacional o público de mediación familiar viene a ser una especie de representante de la ley, viéndose involuntariamente forzado a hacer una labor de convencimiento a los participantes para que el alimentante asuma el compromiso mínimo de pagar” (citado en Palavecino, 2011, p. 143).

e. **Quinto nudo crítico: desinformación y desconfianza de los usuarios/as acerca del proceso de mediación**

Los usuarios que ingresan a mediación vía derivación manejan información básica. En general, desconocen el procedimiento y, por lo mismo, desconfían de este. Esta es una apreciación compartida por los actores entrevistados en este estudio, quienes indican que deben destinar un porcentaje de tiempo significativo, más allá del esperado, para dar a conocer el sistema de mediación y lograr el compromiso de las partes.

2. Propuestas en el ámbito de la mediación familiar

a. **Con respecto a la evaluación y supervisión de la mediación.** La supervisión debiera ampliarse más allá del Ministerio de Justicia a través de instituciones externas como universidades públicas y privadas, acreditadas, con vasta experiencia en la formación de mediadores, que podrían ser convocadas para tales efectos como órganos certificadores de la calidad y cumplimiento de los procesos de mediación. Uno de los parámetros a medir debiera ser el seguimiento y evaluación de la tasa de efectividad/cumplimiento de los acuerdos. Dicha supervisión, debiera contemplar la observación directa de sesiones de mediación. Para ello se requiere contar con instrumentos de observación elaborados y aplicados por especialistas.

b. **En relación a la formación de los mediadores.** La formación de los mediadores debiera contemplar un currículum básico, para lo que se debiera elegir un programa de mediación aprobado por el Estado como currículum mínimo. Este currículum debiera incorporar a la formación temas emergentes, vinculados a las transformaciones en las familias como asimismo materias relacionadas con información y análisis de situación patrimonial y social de las personas.

Otro aspecto relevante se relaciona con los requisitos para ingresar y mantenerse en el registro de mediadores, proponiendo para este efecto que la actual Prueba de Conocimientos a Mediadores incluya una certificación en habilidades vinculadas a los análisis antes mencionados. Esta prueba debiera rendirse cada cuatro años como una forma de recertificación de las competencias en mediación familiar. Podrían participar en este proceso universidades y unidades académicas acreditadas ante la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) que formen mediadores familiares, así como colegios profesionales. La formación continua debiera convertirse en un imperativo para mantenerse en el registro de mediadores y debiera ser incentivada.

c. **En lo relativo a las actas de acuerdos.** Se propone el uso de formatos de actas de acuerdo unificadas con contenidos obligatorios mínimos. Por otra parte, se estima necesario estandarizar los criterios utilizados en los centros de mediación para el cálculo de pensiones alimenticias. A modo de ejemplo, debiera existir una Minuta de gastos específicos en relación a los hijos, es decir, una guía de orientación a la familia en la estimación de sus gastos. Ella debiera contener ítems desglosados de acuerdo a subcategorías, en las que se consideren las necesidades de alimentación, vivienda, educación, salud, vestuario y recreación.

- d. **Con respecto a la información de los usuarios.** Se debiera elaborar material informativo sobre mediación y alimentos, escrito en un vocabulario comprensible, que responda a preguntas relativas a los derechos de los alimentarios, procedimiento de solicitud de alimentos, tramitación, juicio de alimentos, cumplimiento de la pensión alimenticia, etc. Dicho material debiera distribuirse de manera impresa y digital en unidades de la Corporación de Asistencia Judicial, tribunales y centros de mediación.

3. Indicadores de la política

- a. **Implementación.** La implementación deberá estar a cargo del Ministerio de Justicia, pues el Sistema Nacional de Mediación depende directamente de él. Esta implementación debería ser progresiva, es decir, la implementación se llevaría a cabo de la siguiente forma: primer trimestre: regiones XV, I, II, III, XI, XII; segundo trimestre: IV, VI, VII, IX, XIV, X; y tercer trimestre: V, VIII, RM.
- b. **Impacto esperado.** Se espera que ante una mayor preparación de los mediadores, la estandarización de actas de acuerdo de pensión alimenticias y procedimientos estandarizados de atención se puedan alcanzar mejores acuerdos, produciendo con ello un aumento en el cumplimiento de la pensión alimenticia aprobada en este periodo. Conjuntamente, se espera generar la confianza suficiente para que los usuarios prefieran fijar en forma conjunta la pensión alimenticia mediante la mediación, para así no judicializar el conflicto.
- c. **Beneficiarios y cobertura.** Los beneficiarios serán, en primer lugar, todos los hijos/as hasta que cumplan 21 años y hasta los 28 años en caso de que estén estudiando una profesión u oficio, o que les afecte una incapacidad física o mental que los inhabilite para subsistir por sí mismos. Y en segundo lugar, todos los actores que intervienen en el proceso de fijación y cobro de pensiones alimenticias, ya sea aliviando la carga de trabajo como fortaleciendo el mismo. Tendrá cobertura nacional.
- d. **Financiamiento o factibilidad económica.** Se propone la revisión y análisis de la partida presupuestaria del presupuesto del Ministerio de Justicia relacionada con mediación familiar, a objeto de refocalizar recursos hacia las áreas propuestas.
- e. **Factibilidad legal.** Se requiere una modificación en las bases de licitación de los centros de mediación.

Propuesta 2. Tramitación y cumplimiento de una pensión alimenticia

Tratándose de aquello relacionado con el cumplimiento judicial de alimentos, es preciso analizarlo desde dos perspectivas: la primera, sobre las dificultades que se generan a partir de los mecanismos actualmente existentes en las diversas jurisdicciones y que van dirigidos a asegurar el cumplimiento efectivo de la obligación alimentaria; y el segundo, una vez producido el incumplimiento, cuáles son los procedimientos que permiten un cobro eficaz de la deuda. En ambas es posible observar ciertos nudos críticos que orientan las propuestas que se pueden formular en esta materia.

1. Nudos críticos en la tramitación y el cumplimiento de una pensión alimenticia

a. Primer nudo crítico: demandas y conciliaciones en materia de alimentos

Lo señalado en materia de mediación acerca de las debilidades observadas en las actas de acuerdos suscritas se replica en las presentaciones y demandas relacionadas con peticiones sobre alimentos. Por otra parte, existe una proporción significativa del mercado laboral que opera en la informalidad, lo cual hace difícil –si no imposible– obtener prueba suficiente sobre los ingresos y capacidad económica del alimentante.

A lo anterior se suma la diversidad existente en los estándares utilizados para medir las necesidades de los alimentarios. Así, algunos utilizan criterios matemáticos rigurosos y otros criterios más bien sociales y genéricos que descansan en la forma de apreciar la prueba en la justicia de familia según las reglas de la sana crítica, que en palabras simples se trata de que el tribunal debe asesorarse por sus conocimientos técnicos, su experiencia personal, la lógica y su sentido común.

b. Segundo nudo crítico: la retención judicial

La retención de la pensión alimenticia por parte del empleador fue propuesta por la Ley 19.741, la cual modificó la antigua regla²¹. Anteriormente existía esta modalidad, pero la redacción del artículo original daba mayor libertad al juez para adoptarla. En la nueva redacción se ordena que se establezca como modalidad la retención por parte del empleador, solicitando como único requisito que el alimentante sea un trabajador dependiente.

El inciso 3° del artículo 8° de la Ley 14.908 entrega mayor libertad al trabajador, pues este puede “con fundamento plausible” solicitar que se decrete otra modalidad. Por otra parte, el inciso final del mismo artículo permite establecer como apremio en caso de un mero incumplimiento.

En materia de transacción, las partes pueden establecer la modalidad de pago que mejor les parezca, y si nada dice el contrato, se decretará la retención por parte del empleador (artículo 11, inciso 3° y 4°). Finalmente, se replica la regla establecida en el artículo 8, pero con mayor ímpetu: “esta modalidad de pago se decretará, sin más trámite”.

En la práctica, para decretar la retención en un juicio de alimentos hoy, sea en una sentencia o en una conciliación, debe existir una “presunción de incumplimiento”, esto es que el deudor de la pensión de alimentos no ofrezca suficiente garantía de un pago oportuno o completo, es decir, se hace una especie de proyección sobre el comportamiento que tendrá para pagar la

21 Antigua regla (antes Ley 19.741, año 2007): artículo 9°. No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, las resoluciones judiciales que ordenen el pago de una pensión alimenticia, se cumplirán, a petición de parte o de oficio, notificándose judicialmente en la forma establecida en el artículo 48 del Código de Procedimiento Civil a la persona natural o jurídica que, por cuenta propia o ajena o en el desempeño de un empleo o cargo, deba pagar al alimentante su sueldo, salario o cualquiera otra prestación en dinero, a fin de que retenga y entregue la suma o cuotas periódicas fijadas en ella directamente al alimentario, a su representante legal o a la persona a cuyo cuidado esté. El juez determinará la forma y lugar del pago.

pensión. En otras palabras, la retención judicial es la regla general, pero se aplica de manera excepcional frente a otras modalidades como el pago directo de prestaciones asociadas a alimentos (por ejemplo, el colegio) o el depósito en la cuenta de ahorro abierta especialmente para estos efectos.

c. Tercer nudo crítico: información a los usuarios

Al igual que en el proceso de mediación, los usuarios que utilizan los procedimientos administrativos asociados a esta materia manejan información básica y, por ello, para utilizar los formularios que han dispuesto los tribunales para hacer peticiones, como una orden de arresto, requieren de apoyo para su llenado.

El criterio que se ha adoptado conforme al artículo 18 de la Ley de Tribunales de Familia refiere a que no se requiere la representación de abogado para actuar en trámites asociados a cumplimiento, salvo excepciones como lo sería una demanda ejecutiva. Ello significa que en trámites como la liquidación y su análisis para evaluar si corresponde objetarla por error en los cálculos, las partes no tienen la posibilidad de ejercer adecuadamente sus derechos, lo que en ocasiones puede significar una pérdida de una parte importante de la deuda por pensión alimenticia. En este punto, lamentablemente no existen estadísticas judiciales confiables que permitan realizar un diagnóstico preciso sobre la dimensión del problema.

Por otra parte, las solicitudes asociadas a cumplimiento son recibidas en la unidad de atención de público, donde no existe un criterio único sobre su prioridad en la tramitación administrativa interna, existiendo en los tribunales observados diversas visiones, procedimientos y plazos dispuestos para ello.

d. Cuarto nudo crítico: procedencia de apremios judiciales y su seguimiento

Consecuencia de lo anteriormente expresado, es que en la actualidad existe una disparidad de criterios frente a la procedencia y/o pertinencia de dictar apremios en contra del deudor, que en muchas ocasiones quedan sujetos a trámites ajenos a lo establecido en la ley.

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 14.908, el juez se encuentra facultado para decretar como medida de apremio el arresto nocturno al alimentante que no hubiere cumplido su obligación en forma pactada u ordenada o hubiere dejado de pagar una o más de las pensiones decretadas, como asimismo ordenar el arraigo en su contra.

A partir de lo observado en tribunales y según los expertos y actores consultados, no existe un registro único ni procedimientos en tribunales que permitan gestionar y administrar las órdenes de arresto decretadas que posibilite hacer seguimiento de ellas.

Otro aspecto que se relaciona con este punto es aquel vinculado a la prescripción de las deudas de alimentos, que significa en simple que por el mero transcurso del tiempo y los plazos legales existentes sin exigir el pago de la pensión, se pierde el derecho a exigir su cumplimiento. Se entiende –como manifestó uno de los entrevistados– “que las personas no lo necesitan”.

Según lo prescrito en el artículo 2.514 y siguientes del Código Civil, y conforme al artículo 2.493 del mismo cuerpo legal, quien quiera aprovecharse de la prescripción debe alegarla, por tanto el juez no puede declararla de oficio. Si el alimentante no ha ejercido la excepción de prescripción, se entiende que la deuda completa permanece vigente y exigible. No obstante lo anterior, se reconoció por parte de algunos jueces entrevistados que la prescripción en ocasiones es decretada de oficio, aun cuando el deudor no la solicite.

e. **Quinto nudo crítico: coordinación interinstitucional**

A partir de la evidencia que en las policías –Carabineros y Policía de Investigaciones (PDI)– no existen unidades especializadas para la gestión de las solicitudes relacionadas con el cumplimiento en materia de alimentos y que la dotación para diligenciar este tipo de requerimientos es escasa, es posible identificar diversas dificultades, tales como la deficiente coordinación con los tribunales y la falta de seguimiento de las órdenes judiciales. Los éxitos y buenas prácticas que se lograron identificar descansan más bien en iniciativas y empeño personal que en una política institucional. Una situación similar se puede observar con Gendarmería de Chile, ya que no existen protocolos de trabajo únicos sobre aspectos básicos y esenciales como información compartida acerca de órdenes de apremio dictadas por tribunales, sus resultados y cumplimiento efectivo.

2. Propuestas en el ámbito de la coordinación y gestión institucional

a. **Elaborar un protocolo de funcionamiento de tribunales en materias asociadas a cumplimiento de pensiones de alimentos.** De los nudos críticos detectados es posible concluir que existe espacio para mejorar la gestión judicial en este ámbito con la dotación y medios institucionales existentes. Para lo anterior se propone el diseño y la elaboración de protocolos de trabajo que permitan relevar buenas prácticas asociadas a este ámbito²².

Es fundamental hacer la salvedad de que no se busca proponer un estándar y procedimiento único, o replicar a nivel nacional la experiencia de la unidad de cumplimiento de los Juzgados de Familia de Santiago, sino que identificar los puntos críticos en la tramitación de los requerimientos, generando directrices que permitan dar la prioridad correspondiente a esta materia.

En el mismo sentido, se propone que la Dirección de Estudios de la Corte Suprema en conjunto con la Unidad de Apoyo de la misma Corte, se aboquen al diseño de una propuesta en este sentido con al menos los siguientes contenidos:

- i. Ámbito de aplicación de cada una de las propuestas, determinando la responsabilidad y roles de unidades administrativas.
- ii. Principios establecidos tanto en la legislación vigente como en la contenida en la normativa internacional (especialmente, toda aquella relacionada con la Convención Internacional de los Derechos del Niño).

²² Un ejemplo de buenas prácticas lo constituyen los protocolos elaborados por el Comité de Jueces en los Tribunales de Concepción y Valparaíso.

- iii. Identificación de intervinientes y definición de sus derechos y obligaciones.
 - iv. Uso de los medios tecnológicos en los procedimientos asociados y la comunicación con otras instituciones.
 - v. Registros asociados.
 - vi. De la gestión de tribunales relacionada con procedimientos de atención de público, ingreso de solicitudes, distribución de la carga de trabajo asociada, su tramitación, medios de verificación, agendamiento de audiencias especiales, seguimiento y verificación de tramitación de sentencias y resoluciones dictadas.
 - vii. Notificaciones a las partes e instituciones y propuesta sobre medios de notificación a utilizar.
 - viii. Procedimiento ejecutivo especial y sus trámites.
- b. **En relación al sistema de coordinación interinstitucional.** Se propone la generación de un acuerdo de colaboración interinstitucional que incorpore obligaciones y estándares básicos respecto a la prioridad de los requerimientos asociados al cumplimiento. Este acuerdo de colaboración debiese contemplar a lo menos:
- i. Roles y responsabilidades.
 - ii. Obligación de disponer de planes, procedimientos y unidades institucionales.
 - iii. Plazos de respuesta.
 - iv. Utilización de medios tecnológicos.
 - v. Evaluación, monitoreo y seguimiento de resultados.
- A este acuerdo de trabajo debieran sumarse el Poder Judicial a través de la Corte Suprema, policías (Carabineros y Policía de Investigaciones), Gendarmería de Chile, Corporaciones de Asistencia Judicial y Ministerio de Justicia.
- c. **Con respecto a la información de los usuarios.** Para este efecto, se propone un sistema de atención de público interinstitucional integrado que debiera elaborar el material informativo sobre mediación y alimentos descrito anteriormente.

3. Indicadores de la política

- a. **Implementación.** La propuesta deberá ser implementada en forma conjunta con los todos los actores intervinientes en el proceso: Poder Judicial, Ministerio de Justicia, Corporación de Asistencia Judicial, Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones y Gendarmería de Chile. Esta implementación debería ser progresiva, es decir, la implementación se llevaría cabo de la siguiente forma: primer trimestre: regiones XV, I, II, III, XI, XII; segundo trimestre: IV, VI, VII, IX, XIV, X; y tercer trimestre: V, VIII, RM.
- b. **Impacto esperado.** Se espera mayor rapidez y efectividad en los procedimientos judiciales asociados a cumplimiento.

- c. **Beneficiarios y cobertura.** Todos los hijos/as hasta que cumplan 21 años, y hasta los 28 años en caso de que estén estudiando una profesión u oficio, o que les afecte una incapacidad física o mental que los inhabilite para subsistir por sí mismos. La cobertura será nacional. Familias que demandan judicialmente pensiones alimenticias y que respondan a la descripción de beneficiarios anteriormente señalada.
- d. **Financiamiento o factibilidad económica.** Se estima que no existe necesidad de recursos adicionales, sino más bien introducir modificaciones en sistemas de gestión actualmente existentes dentro de cada institución.
- e. **Factibilidad legal.** Los acuerdos de trabajo y protocolos propuestos se insertan dentro del ámbito de atribuciones y competencias de las instituciones mencionadas.

Propuesta 3. Establecimiento de un registro de deudores morosos de alimentos

1. Nudos críticos respecto a la eficiencia de las medidas de apremios establecidas actualmente en la legislación

a. Primer nudo crítico: ineficientes medidas coercitivas para obtener el cumplimiento

Estableciendo, en primer lugar, que el deber de proporcionar alimentos debiese ser entendido no como una obligación sino como el cumplimiento de un deber de familia, debemos reconocer que hay una gran cantidad de pensiones impagas sea porque el deudor no puede o no quiere pagar. Respecto de esta realidad no querida por el legislador, pero permitida por la escasa efectividad de las medidas de apremio, surgen consecuencias como las altas tasas de judicialización que actualmente significan los incumplimientos de alimentos y la probabilidad de que aun con un procedimiento de cumplimiento no se logre la solución de la deuda. Los recursos legales a que puede acudir un alimentario surgen entonces como una medida de última ratio para forzar lo que debería ser un comportamiento natural y normal. Las medidas actualmente vigentes, en opinión de todos los actores relevantes, no son efectivas.

b. Segundo nudo crítico: nula sanción social a los deudores que pudiendo, incumplen con su deber jurídico de proporcionar alimentos

En la misma línea de lo anterior, cuando no se cumple con los alimentos, el deudor suele no tener que soportar carga alguna derivada de su conducta reñida con el principio de corresponsabilidad, y dado que no existen medidas de publicidad respecto del incumplimiento, los deudores tampoco son instados o compelidos por la sociedad toda a cumplir con su deber.

c. Tercer nudo crítico: padres incumplidores que pese a ello perciben beneficios derivados de tener como cargas legales a los alimentarios

En relación con situaciones de injusticia derivadas del incumplimiento se observan efectos distorsionadores que no van en la línea de asegurar el cumplimiento. Así, por ejemplo, existen deudores que no obstante no pagar las pensiones alimenticias que están obligados a servir, tienen a sus hijos

como cargas legales, recibiendo por ellas asignaciones familiares y otros beneficios (bonos, subsidios por parte del Estado).

2. Propuestas respecto a la implementación de un registro de deudores morosos de alimentos

Conforme a los nudos críticos reseñados resulta necesario fortalecer los mecanismos de apremio hoy disponibles para forzar el cumplimiento de las deudas de alimentos.

En vistas a ese objetivo se propone la implementación de un registro público que sea centralizado y controlado por el Registro Civil, en el cual se incluyan a todas aquellas personas que adeuden dos o más pensiones alimenticias, sucesivas o no, establecidas en sentencias ejecutoriadas o acuerdos conciliatorios con calidad de cosa juzgada.

Dentro del marco de estrategias que revelen la importancia social que tiene garantizar la efectividad de la prestación alimentaria, el Registro se presenta como una estrategia destinada a garantizar el pago de dicha prestación. Es razonable jurídicamente que se ponga de manifiesto el rechazo social frente a conductas que deben eliminarse como una modalidad del comportamiento social y, una vez producidas, imponer su observancia mediante la inscripción del progenitor obligado al pago de la prestación alimentaria, autorizando a los jueces a inscribir su situación de moroso en un registro creado para tal efecto, pues esta medida tiene una función eminentemente disuasiva.

El registro será público, elaborado y bajo el control de los Tribunales de Familia, ejecutado por el Registro Civil, de fácil acceso vía internet y que opere como un mecanismo disuasivo de la morosidad.

El registro se realiza por orden judicial a solicitud de la parte afectada, cuando se trate de deudas de alimentos establecidas a favor de niños, niñas o adolescentes. A similitud de registros y boletines existentes en otros países (como Argentina y Perú), busca lograr el cumplimiento de una obligación alimenticia, cuya procedencia ha sido reconocida judicialmente, persuadiendo al deudor toda vez que, de acuerdo con la ley, su identidad aparecerá en un registro especial. La información inscrita en este registro está destinada a proteger a todas las personas afectadas por las deudas alimenticias cuando se trate de menores de edad. Podrá ser decretada por cualquier juez del país con competencia en judicatura de familia y ante el cual se haya acreditado el incumplimiento del alimentante por la vía de la liquidación o apremio para el pago de lo adeudado. La comunicación de la orden de registrar al deudor la hará directamente el tribunal, previniendo situaciones de riesgo que dañen la honra de las personas que no estén dentro del presupuesto del registro. Este estará a disposición de quien quiera consultarlo previa identificación en el sistema de información del servicio del Registro Civil. En particular, el registro debiera contemplar:

- a. **Identificación de los deudores alimentarios para efectos de la inscripción.** La definición deberá contemplar a todas las personas quienes estén obligadas a pagar una pensión alimenticia cuyos beneficiarios sean niños o adolescentes, menores de 18 años, habiendo nacido la obligación por sentencia ejecutoriada o acuerdo aprobado judicialmente, que adeuden dos o más mensualidades, total o parcialmente, ya sea que se trate de alimentos provisorios o definitivos. Éstos previamente deben ser notificados judicialmente de la liquidación de pensiones adeudadas, la cual debe ser inimpugnable, sea porque no haya objetado o habiéndolo hecho su objeción no hubiera sido acogida.
- b. **Información que deberá contener el registro de deudores morosos:**
- i. Identificación de la causa judicial que dictaminó la pensión alimenticia (Rol de Ingreso de Tribunal (RIT), Rol Único de Causa (RUC), Carátula, Tribunal).
 - ii. Nombres y apellidos, profesión, cédula de identidad, fecha de nacimiento y domicilio del deudor.
 - iii. Monto y cantidad de pensiones incumplidas.
 - iv. Nombres y apellidos, profesión, cédula de identidad, fecha de nacimiento y domicilio de los beneficiarios.
 - v. Número del oficio que ordenó el registro.
 - vi. Copia de la sentencia que determinó el monto y modalidad de pago de la pensión alimenticia.
 - vii. Copia de las liquidaciones de pensiones adeudadas que se encuentren firmes.
- c. **Requisitos de admisibilidad.** Se debe contemplar un procedimiento judicial que dará origen a la orden judicial de registro del deudor, para lo cual se deberá verificar:
- i. Que las pensiones alimenticias adeudadas debieron haber sido establecidas respecto de personas menores de 18 años.
 - ii. Que el periodo adeudado corresponda a dos o más mensualidades adeudadas en forma consecutiva.
 - iii. Que para solicitar la inclusión del alimentante incumplidor en el registro se debe acompañar una liquidación firme, es decir, inimpugnable.
 - iv. Que el tribunal requerido deberá dar traslado al alimentante para que dentro de los cinco días desde que fue notificado, pueda:
 - Proponer forma de pago de lo adeudado, anticipando como mínimo el 30%.
 - Proponer forma de pago por totalidad de lo adeudado, ofreciendo un fiador u otra garantía efectiva.
 - Justificar el pago por otros medios de prueba.
 - Justificar el incumplimiento por cesantía o enfermedad. En el primer caso, el tribunal otorgará un periodo discrecional para que el alimen-

tante encuentre un empleo, el cual no se podrá ampliar. En dicho periodo, la pensión de alimentos no se suspenderá y se acumulará. Una vez que el alimentante encuentre trabajo, deberá presentar una propuesta de pago de la pensión adeudada acumulada. Si el alimentante no encuentra trabajo en el periodo establecido, entrará inevitablemente en el Registro. El alimentante podrá solicitar solo una vez al año el no ingreso al registro por la causal de cesantía.

- v. Si el alimentante no evacua el traslado dentro del plazo establecido o no se justifica en la forma establecida, el tribunal procederá a ordenar la inscripción, la cual deberá realizarse dentro de los diez días subsiguientes a esta.

d. **Cancelación del Registro**

- i. El deudor alimentante deberá acreditar al tribunal que han sido pagados en su totalidad los montos adeudados, solicitando él mismo la cancelación de la inscripción.
- ii. El alimentario también podrá pedir la cancelación de la inscripción.
- iii. El juez de familia, en audiencia de rebaja o cesación de pensión alimenticia, podrá pedir también la cancelación de la inscripción.

El Registro Civil solo cancelará las inscripciones a que se refiere este registro previa orden judicial dentro de un plazo de tres días hábiles.

- e. **Acceso y efectos del registro.** Podrán acceder a la información pública del registro todas las personas naturales y jurídicas con interés en conocer la información y que previamente se registren en el portal de acceso, indicando el motivo por el cual se requiere dicha información.

El registro deberá ser obligatoriamente consultado por los Conservadores de Bienes Raíces y por el Registro de Vehículos Motorizados antes de proceder a realizar el registro de transferencia de bienes muebles o inmuebles registrables realizados por personas naturales. De comprobar que el adquirente o enajenante se encuentra incluido en el Registro de Deudores Morosos de Alimentos, debe proceder a comunicar al Tribunal de Familia que ordenó la inscripción, dentro de los cinco días posteriores, la transferencia realizada.

La ley, además, establecerá que los deudores alimentarios que se encuentren inscritos en dicho registro están imposibilitados de: (i) obtener o mantener vigente pasaporte, (ii) obtener o mantener vigentes habilitaciones, concesiones, permisos o licencias, (iii) ser nombrados funcionarios públicos, (iv) postular a algún cargo público de elección popular, (v) ingresar a la carrera judicial, (vi) ser beneficiados con algún tipo de condonación de deudas por impuestos o devolución de impuestos, (vii) solicitar tarjetas de créditos o de casas comerciales, ni abrir cuentas corrientes.

- f. **Datos del registro de acceso al público.** Los datos contenidos en el registro de deudores morosos serán de uso privado, a excepción del nombre completo y número de cédula del deudor en cuestión, el cual será publicado para consulta.

3. Indicadores de la política

- a. **Implementación.** La implementación del Registro de Deudores Morosos de Alimentos estará a cargo de los Tribunales de Familia, pero será ejecutada por el Registro Civil. La implementación será simultánea en todo el país.
- b. **Impacto esperado.** Disuadir el incumplimiento, constituirse en una medida de última ratio para prevenir conductas persistentes de incumplimiento. Ser un complemento a las órdenes de arresto y arraigo, posibilitando la visibilidad de los deudores.
- c. **Beneficiarios y cobertura.** Los beneficiarios serán todos los alimentarios: niños o adolescentes o sus representantes legales. Su cobertura será nacional, familias que demandan judicialmente pensiones alimenticias y que respondan a la descripción de beneficiarios anteriormente señalada.
- d. **Factibilidad económica.** La factibilidad económica de esta propuesta está asegurada por tratarse de una medida de costo reducido para el Estado, toda vez que se generará un registro público con información en línea que puede ser generada y modificada de manera simple, previa orden judicial, y que operará como un receptáculo de órdenes emanadas por los mismos tribunales, no originando costos extraordinarios, sino marginales.
- e. **Factibilidad legal.** Deberá consagrarse a través de una ley especial que establezca las condiciones de operación del registro y las garantías para quienes se vean afectados con la medida. En este sentido, la creación del Registro guarda perfecta armonía con la Convención sobre Derechos del Niño y los principios que ella consagra. En cuanto a la oportunidad, se propone añadir normativa referente a este Registro por la vía de indicaciones al proyecto de ley respecto de comunicación de órdenes de apremio en juicios de alimentos (Boletín N° 7.765-07), actualmente en curso, propiciando su envío desde el ejecutivo o por iniciativa de parlamentarios involucrados en su estudio.

Conclusiones

El presente estudio da cuenta de una realidad que a la fecha no está suficientemente visibilizada y por ello creemos prioritario y urgente abordarla y generar políticas públicas que se hagan cargo de las dificultades que viven miles de familias en nuestro país a causa del incumplimiento de las obligaciones alimentarias.

Las propuestas mencionadas precedentemente son un aporte para trabajar desde diversas perspectivas. En primer término, desde un ámbito institucional, a través de la generación de mecanismos que garanticen la calidad de los procedimientos asociados a la mediación familiar por medio de supervisiones, fijación de estándares y certificaciones, y el establecimiento de procedimientos administrativos y judiciales que permitan un cobro real y oportuno de la obligación alimentaria.

En segundo término, para generar instrumentos eficaces para transmitir de una manera simple, clara y directa la información a los usuarios con el objeto de solucionar las enormes asimetrías que existen hoy y no permiten un acceso a la justicia de manera efectiva.

Y finalmente, se propone, desde una perspectiva legal, la creación y habilitación de un registro público para fortalecer los mecanismos de apremio hoy disponibles para forzar el cumplimiento de las deudas de alimentos, lo cual permitirá dar luz a una conducta que, si bien genera reproche social, no cuenta con la visibilidad necesaria.

En resumen, el estudio realizado permite avanzar en soluciones concretas cuya implementación generará el impacto esperado en los beneficiarios de pensiones de alimentos, logrando mejorar el bienestar y la calidad de vida de las familias que hoy experimentan dificultades para asegurar una cobertura mínima de recursos para subsistir.

Referencias

- Flick, U.**, 2004. *Introducción a la investigación cualitativa*. Ediciones Morata. Madrid.
- Hernández, R., Collado, C. y Baptista, P.**, 1998. *Metodología de la Investigación*. 2ª Edición, México: McGraw-Hill.
- Ministerio de Desarrollo Social**, 2011. Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN) 2011. Disponible en: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/layout/doc/casen/pobreza_casen_2011.pdf
- Ministerio de Justicia**, 2014. Sistema Nacional de Mediación. Disponible en: <http://www.mediacionchile.cl/portal/2012-03-13-15-00-32/derechos-y-deberes-usuarios>
- Ministerio de Justicia**, 2012a. Anuario Estadístico 2012. Justicia de Familia. Disponible en: <http://www.minjusticia.gob.cl/media/2014/05/Anuario-Familia-2012-Final.pdf>
- Ministerio de Justicia**, 2012b. Manual de calidad de servicios de mediación familiar licitada. Disponible en: <http://www.mediacionchile.cl/portal/2012-03-22-18-01-11/instructivos-mediadores-contratados>
- Ministerio de Justicia**, 2008. Licitación de los servicios de Mediación. Informe Final: versión corregida y aumentada. Ministerio de Justicia y Departamento Economía Universidad de Chile. Disponible en: <https://www.mediacionchile.cl/portal/2012-03-22-18-01-11/estudios-y-auditorias?download=10:estudio-licitacion-de-servicios-de-mediacion>
- Palavecino, A.**, 2011. Calidad de la mediación familiar licitada: superando el modelo express. *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, 2 (2), 135-154.

Desde el año 2006 el Concurso de Políticas Públicas ha incentivado a equipos multidisciplinarios 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. A lo largo de estos nueve años se han desarrollado 91 “Propuestas para Chile”.

Agradecemos a las instituciones que apoyaron el Concurso de Políticas Públicas 2014: Senado, Cámara de Diputados, Ministerio de Educación y Ministerio de Desarrollo Social.

