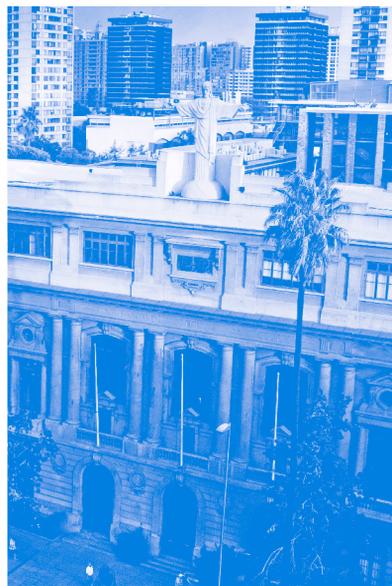
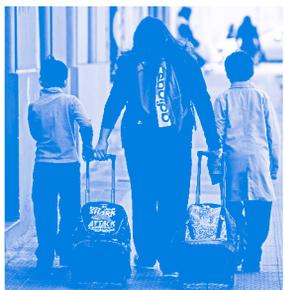


Concurso Políticas Públicas / 2020

# Propuestas para Chile



PONTIFICIA  
UNIVERSIDAD  
CATÓLICA  
DE CHILE





Concurso Políticas Públicas / 2020

# Propuestas para Chile



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

**Propuestas para Chile**  
**Concurso Políticas Públicas 2020**

© Inscripción N° 2021-A-1994  
Derechos reservados  
I.S.B.N. 978-956-14-2789-1

**Primera edición**

150 ejs.

**Edición General:**

Ignacio Irrarrázaval  
Elisa Piña  
Ignacio Casielles

**Corrección de estilos:**

Lyuba Yez

**Diseño:**

Diseño Corporativo UC  
Imprenta: Salesianos Impresores

C.I.P. - Pontificia Universidad Católica de Chile  
Propuestas para Chile  
Concurso Políticas Públicas 2020  
Santiago, marzo de 2021

Concurso Políticas Públicas / 2020

# Propuestas para Chile



## Índice

---

<b>Presentación</b>	9
<b>Introducción</b>	11
<b>Agradecimientos</b>	15
<b>CAPÍTULO 1</b>	
<b>La exclusión de la comunidad sorda del sistema de atención en salud mental. Hacia un modelo que respete sus características culturales y lingüísticas</b>	
María Rosa Lissi, Félix Bacigalupo, Maribel González, Verónica Escobar, Martín Vergara, Elisa Varas, Yexenia Bonilla	17
<b>CAPÍTULO 2</b>	
<b>Análisis comparativo de los subsistemas de salud general público, privado y laboral: identificando nuevas propuestas para la reforma del sistema de salud chileno</b>	
Manuel Espinoza, Marcos Singer, Pedro Traverso	49
<b>CAPÍTULO 3</b>	
<b>Sistema de Admisión Escolar en Chile: efecto sobre la equidad y propuestas de mejora</b>	
Kenzo Asahi, Anushka Baloian, Nicolás Figueroa	79
<b>CAPÍTULO 4</b>	
<b>Regenerando barrios. Aprendizajes de experiencias nacionales e internacionales para una política de regeneración urbana en Chile</b>	
Luis Fuentes, Alejandra Rasse, Waldo Bustamante, Clemente Larraín, Adonay Perrozzi	107
<b>CAPÍTULO 5</b>	
<b>Propuestas de política pública para apoyar el desarrollo de cooperativas de vivienda autogestionarias en Chile</b>	
Javier Ruiz-Tagle, Felipe Valenzuela, Darinka Czischke, Valentina Cortés-Urra, Nelson Carroza, Felipe Encinas	145
<b>CAPÍTULO 6</b>	
<b>Reutilización de aguas grises en Chile: propuesta de implementación en comunidades rurales como alternativa de mitigación para la escasez hídrica</b>	
Eduardo Leiva, Rafael Sánchez, Jennyfer Serrano, Nicolás Schneider, Constanza Alvial, Carolina Rodríguez	173
<b>CAPÍTULO 7</b>	
<b>Propuesta de un servicio de defensoría y de atención integral para personas que han sufrido delitos en el territorio nacional</b>	
Daniela Bolívar, Paula Miranda, María Elena Santibáñez	211
<b>CAPÍTULO 8</b>	
<b>Desarrollo y fortalecimiento del currículum de educación y formación continua en ética y derechos humanos de Carabineros de Chile: una propuesta integral</b>	
David Preiss, Eduardo Valenzuela, Garo Konstantinidis	251



## Presentación

---

En un año tan difícil para Chile y el mundo entero como fue el 2020, cuyas consecuencias aún estamos viviendo, el compromiso público de la Pontificia Universidad Católica se ha visto reforzado, quedando de manifiesto cuán importante es nuestro aporte para el desarrollo del país. El escenario cambiante en el que estamos inmersos nos impone desafíos de adaptabilidad y resiliencia, y por lo mismo, valoramos profundamente el rol que nuestros académicos están teniendo hoy al contribuir a la educación, la innovación y las ideas para construir un país más sano y justo a pesar de las adversidades.

Con esta edición del libro “Propuestas para Chile” celebramos los 15 años de existencia del Concurso de Políticas Públicas, iniciativa organizada por el Centro de Políticas Públicas UC que desde su inicio ha buscado precisamente tender puentes entre el quehacer de la academia y los problemas del país. Anualmente el concurso convoca a grupos de académicos con interés en las políticas públicas para acompañarlos en el desarrollo de propuestas que contribuyan a la solución de diversas problemáticas sociales.

Valoramos esta iniciativa como un espacio de diálogo con quienes trabajan en el diseño e implementación de las políticas públicas, a través de variadas instancias en las que los equipos de investigación intercambian opiniones y reciben retroalimentación de representantes de organismos estatales, del poder legislativo, del sector privado y la sociedad civil. En este sentido, queremos agradecer especialmente el aporte entregado este año por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, como patrocinador del concurso, y el apoyo de la Cámara de Diputados y el Senado.

El Concurso ha sido pionero también en promover la interdisciplina, incentivando año a año el trabajo colaborativo entre académicos e investigadores de distintas unidades académicas y áreas de estudio. Estamos convencidos de que la mejor forma de enfrentar los complejos desafíos de la actualidad es convocando diferentes conocimientos que permitan generar respuestas y recomendaciones desde una mirada integral.

En esta nueva versión del libro “Propuestas para Chile” se presentan los resultados de los ocho proyectos desarrollados durante el año 2020, los que abordan desafíos concretos de políticas públicas en las áreas de salud, inclusión, justicia, educación, medioambiente, ciudad y vivienda. Esperamos sinceramente que estas propuestas, fruto de un riguroso trabajo académico, sean un aporte para los tomadores de decisiones y contribuyan así a la construcción de un mejor país.

**IGNACIO SÁNCHEZ DÍAZ**

Rector

Pontificia Universidad Católica de Chile



## Introducción

---

Con esta nueva versión del libro “Propuestas para Chile”, nuestro Concurso de Políticas Públicas cumple 15 años entregando recomendaciones concretas para responder a algunas de las problemáticas fundamentales del país. A lo largo de su historia, han participado alrededor de 400 investigadores y académicos de diversas disciplinas y se han publicado más de 140 propuestas. Muchas de estas han incidido, ya sea directa o indirectamente, en decisiones de política pública, contribuyendo a desarrollar o mejorar programas, normativas e instituciones. Este es precisamente el propósito del Concurso y nos engullece constatar que ha sido posible alcanzarlo.

El año 2020, marcado por la emergencia sanitaria y sus consiguientes crisis en distintos ámbitos de la vida de las personas, fue especialmente desafiante para quienes participaron de esta iniciativa, debiendo adaptar y, en algunos casos reorientar, sus investigaciones. Agradecemos la flexibilidad y creatividad de los académicos en este sentido. Pero las circunstancias de este año también nos permitieron potenciar más que nunca el encuentro entre actores diversos, uno de los rasgos característicos del Concurso. A través de talleres y seminarios virtuales contamos con la participación de cerca de 1.800 personas –algunas de otras ciudades e incluso del extranjero– que pudieron conocer los ocho proyectos e intercambiar ideas con los equipos.

A continuación se presenta un resumen de las investigaciones cuyos hallazgos y propuestas se reúnen en este libro. El primer capítulo aborda un asunto clave en estos tiempos: la inclusión, pues se centra en las necesidades de las personas sordas en el ámbito de la salud mental, sector en el que han estado históricamente marginadas en términos de acceso a las oportunidades de promoción, prevención, atención e intervención. Mediante entrevistas, el equipo de trabajo levantó información con el objetivo de entregar sugerencias para generar condiciones más justas para la población sorda en este ámbito. También tradujo a lengua de señas y adaptó un instrumento para evaluar síntomas depresivos, lo que constituye un primer paso en el desarrollo de herramientas de evaluación que se adecuen a la comunidad sorda y sus características.

En el segundo capítulo, a partir de un análisis comparativo de los subsistemas de salud general pública, general privada y laboral de Chile, los autores identificaron cinco propuestas con las que esperan contribuir a la discusión sobre la reforma del sistema de salud del país. El trabajo desarrolló un marco de análisis para evaluar la capacidad de cada subsistema de enfrentar los

principales problemas clásicos de los seguros de salud, como las dificultades de solidaridad, de selección, de reclasificación, de eficiencia y de universalidad, con el fin de establecer las causas que podrían explicar la mayor o menor capacidad de cada subsistema para enfrentar estas trabas.

El tercer capítulo pone el foco en el nuevo Sistema de Admisión Escolar (SAE) y busca comprender su impacto sobre la desigualdad en el acceso a educación de calidad entre estudiantes de distinto nivel socioeconómico e identificar aspectos a mejorar del sistema. El análisis de los datos de postulantes y de matrículas permitió esbozar sugerencias relativas a aumentar la participación en el proceso oficial de admisión escolar -con especial foco en los alumnos de menor nivel socioeconómico-, mejorar el acceso a la información para las familias, y prevenir la salida de los usuarios del sistema a través de asignaciones más eficientes.

La cuarta propuesta de este libro aborda la regeneración de barrios y aporta al debate sobre las desigualdades en los estándares de calidad de la vivienda, del espacio público, la inserción urbana de los barrios y el profundo deterioro de algunas zonas. A través de diferentes entrevistas a actores clave, realización de talleres y revisión de documentos, se hizo un análisis del programa implementado actualmente. A partir de ello, y de la revisión de algunas experiencias internacionales, los autores formulan una redefinición de lo que se debería entender por regeneración urbana y plantean propuestas de corto y largo plazo para mejorar esta política pública.

En el quinto capítulo se proponen algunos lineamientos para apoyar el desarrollo de cooperativas autogestionarias en Chile, basados en la revisión de experiencias internacionales y la historia del cooperativismo de vivienda en el país, sumado al análisis de iniciativas piloto recientes para cooperativas de vivienda cerrada. Los investigadores plantean recomendaciones respecto del modelo de financiamiento, el régimen de propiedad y gestión del suelo, el modelo de gestión y ayuda mutua y las condiciones de habitabilidad, con el objetivo de fomentar los principios de la autogestión, la democracia y la solidaridad en un modelo cooperativo que pueda convertirse en una alternativa plausible para el acceso a la vivienda en Chile.

El sexto capítulo aborda el problema de la escasez hídrica con una investigación que explora experiencias científicas y legales internacionales sobre reutilización de aguas grises. Mediante el levantamiento de información sobre la percepción que comunidades y comités de agua potable rural poseen sobre las barreras e incentivos para la reutilización de aguas grises, se presenta una serie de propuestas orientadas a que el uso de este recurso sea una realidad en el mediano plazo en el país y se convierta en una política pública factible y sustentable.

El séptimo tema abordado en “Propuestas para Chile” se enfoca en la creación de un servicio de defensoría y atención integral para personas que han sufrido delitos en el país. A partir de una revisión bibliográfica y documental y de la realización de entrevistas en profundidad a profesionales de distintos niveles del sistema actual, se elaboraron diversas recomendaciones para modificar el modelo de gestión e intervención desde un enfoque de derechos humanos y a partir de principios tales como la universalidad, la integralidad y la centralidad de la víctima.

Finalmente, la octava investigación presenta una propuesta para desarrollar y fortalecer el currículum de la educación y formación continua en ética y derechos humanos de Carabineros de Chile. En base a una revisión de antecedentes internacionales y nacionales, los autores desarrollaron una propuesta formativa que, según plantean, requiere de una serie de principios y acuerdos básicos para ser viable. Considerando que este aspecto no está incluido en las prioridades enunciadas para el proyecto de la reforma policial, el equipo de investigación señala como fundamental reemplazar el paradigma de “más carabineros” por el de “mejores carabineros”, con una sólida formación teórica y práctica en temas de derechos humanos.

**IGNACIO IRARRÁZAVAL**

Director

Centro de Políticas Públicas UC



## **Agradecimientos**

---

Por el apoyo prestado al Concurso de Políticas Públicas 2020, el Centro de Políticas Públicas UC agradece muy sinceramente a:

El Ministerio de Desarrollo Social y Familia, especialmente a Alejandra Candia, subsecretaria de Evaluación Social; Martín García, jefe de la División de Cooperación Público Privada de la Subsecretaría de Evaluación Social, y Hugo Cabrera, encargado del Departamento de Desarrollo de la División de Cooperación Público Privada.

El Servicio Nacional de la Discapacidad, en especial a Yael Korol, subdirectora de Coordinación Intersectorial de la Subdirección Nacional, y Gloria Cerón, jefa de estudios.

También agradecemos al Senado de la República y a la Cámara de Diputados.



# La exclusión de la comunidad sorda del sistema de atención en salud mental. Hacia un modelo que respete sus características culturales y lingüísticas

INVESTIGADORES<sup>1</sup>

**MARÍA ROSA LISSI**

Escuela de Psicología UC y Laboratorio Lector

**FÉLIX BACIGALUPO**

Escuela de Psicología y Facultad de Medicina UC

**MARIBEL GONZÁLEZ**

Escuela de Psicología UC y Laboratorio Lector

**VERÓNICA ESCOBAR**

**MARTÍN VERGARA**

**ELISA VARAS**

**YEXENIA BONILLA**

Laboratorio Lengua, Educación y Cultura Sorda (Lector)

---

## Resumen<sup>2</sup>

Las personas sordas han estado históricamente marginadas del acceso a las oportunidades de promoción, prevención, atención e intervención en salud mental que se ofrecen al resto de la población, pese a que estudios realizados en países más desarrollados indican que estas presentan una mayor prevalencia de problemas de este tipo en comparación a los oyentes. Existe una falta de reconocimiento de las características lingüísticas y culturales

---

1 Los investigadores agradecen especialmente a todos los integrantes de la comunidad sorda que participaron en las diferentes etapas del proyecto, aportando con sus experiencias, conocimientos, comentarios críticos y sugerencias, sin lo cual esto no habría tenido sentido.

2 Esta propuesta fue presentada en un seminario organizado por el Centro de Políticas Públicas UC el 19 de noviembre del año 2020, en el que participaron como panelistas Gloria Cerón, jefa del Departamento de Estudios de Senadis; Matías Irrarrázaval, jefe del Departamento de Salud Mental del Minsal; y Juan Luis Marín, director del colegio Jorge Otte y miembro del directorio del Instituto de la Sordera.

de la comunidad sorda, y esta realidad a nivel global se ve agravada por la falta de políticas públicas concretas sobre el tema en nuestro país. A través de la realización de entrevistas, se levantó información sobre esta problemática con el objetivo de proponer sugerencias que contribuyan a generar condiciones más justas para la población sorda en cuanto a sus posibilidades de acceder a una atención en salud mental que respete sus características. Considerando que uno de los problemas es la ausencia de instrumentos que se adecuen a las necesidades de este grupo se planteó también el objetivo de traducir a LSCh y adaptar el *Patient Health Questionnaire PHQ-9* (Kroenke et al., 2001), un instrumento para evaluar síntomas depresivos, como un primer paso en el desarrollo de instrumentos de evaluación que se adecuen a la comunidad sorda.

## 1. Introducción

Según cifras del Censo Nacional del año 2012, 488.511 personas son sordas o tienen problemas de audición en Chile (Instituto Nacional de Estadística, 2012). Por otra parte, en el II Estudio Nacional de Discapacidad (Instituto Nacional de Estadística, 2015) se indica que el 8,2% de la población chilena adulta con discapacidad presenta algún grado de pérdida auditiva. A esto se suma que el nivel educacional alcanzado por las personas sordas en nuestro país es muy bajo en comparación a la población general: el 59% de los adultos sordos no tiene estudios más allá de la enseñanza básica; un 6,84% no tiene educación formal, un 33,33% tiene enseñanza básica incompleta y un 18,8% completó la enseñanza básica (Instituto Nacional de Estadística, 2015). Lamentablemente no se cuenta con datos más actualizados hasta el momento.

La población sorda, en Chile y en muchos otros países, ha sido marginada y desatendida en relación con la salud mental (Cabral et al., 2013); se sabe que esta es fundamental para alcanzar una salud plena, y como tal debería ser parte de una política pública que asegure su acceso como un derecho humano básico para todos los ciudadanos.

Diversos estudios realizados en países más desarrollados revelan que las personas sordas presentan una mayor prevalencia de este tipo de problemas en comparación a los oyentes. Al mismo tiempo, las oportunidades de acceder a servicios de salud mental y tratamientos adecuados a sus necesidades y características son muy limitadas (Cabral et al., 2013; Díaz et al., 2013). Asimismo, la literatura indica que son escasos los profesionales que poseen las calificaciones tanto lingüísticas como culturales para atender a esta población (Wilson y Schild, 2014). En el caso chileno, esto se evidencia no solo en relación con la salud mental, sino que también en el sistema de salud general (Campos y Cartes-Velásquez, 2019).

La salud mental ha sido insuficientemente atendida en nuestro país, tanto en relación con las políticas como con las normativas correspondientes, por lo que es un problema que requiere ser abordado con urgencia (González et al., 2014). Sin embargo, en el caso de los niños, jóvenes y adultos sordos esta situación es mucho más dramática. Como se verá más adelante, los sistemas de salud en general –y particularmente en el área de la salud mental– presentan muchas barreras para que la comunidad sorda pueda beneficiarse de los servicios que ofrece. Estos obstáculos se originan fundamentalmente por la falta de reconocimiento de dicha comunidad como una minoría cultural y lingüística. Luego, podemos decir que sin profesionales de la salud que conozcan la cultura sorda y manejen la lengua de señas, sin intérpretes bien capacitados en las competencias y aspectos éticos de la profesión ni servicios que consideren la diversidad de modalidades de comunicación de las personas sordas es imposible avanzar hacia un acceso igualitario a la salud mental y física para los niños, jóvenes y adultos en esta situación.

Si bien Chile ha prosperado en materia de leyes y ratificación de tratados internacionales guiados por principios tales como la equidad, la no discriminación y el acceso universal a los servicios, en la práctica no se observan reales avances, al menos en lo que respecta al acceso de las personas sordas a una adecuada atención en salud, y más específicamente en salud mental, manteniéndose una situación de injusticia y discriminación. Ante esta situación, el presente proyecto se planteó como objetivo general desarrollar orientaciones para la generación de una política pública que favorezca la promoción, prevención, tratamiento y rehabilitación en salud mental de las personas sordas en Chile, considerando las características culturales y lingüísticas propias de esta comunidad. Los objetivos específicos incluyeron:

1. Identificar necesidades de este grupo de personas en los ámbitos de promoción, prevención, acceso a tratamiento y rehabilitación en salud mental.
2. Identificar barreras y limitaciones del sistema de salud para ofrecer atención que considere sus características culturales y lingüísticas.
3. Desarrollar sugerencias que favorezcan la promoción, prevención, tratamiento y rehabilitación en salud mental de las personas sordas en Chile.
4. Adaptar y traducir a Lengua de Señas Chilena (LSCh) el Cuestionario PHQ-9, un instrumento para evaluar síntomas depresivos (Kroenke et al., 2001).

Para alcanzar estos objetivos se usaron métodos cualitativos, específicamente entrevistas individuales y grupales, transcritas y analizadas a partir de ejes temáticos relevantes. En el caso de la adaptación y traducción del PHQ-9 se empleó una metodología previamente utilizada por otros investigadores en la adaptación y traducción a lengua de señas de instrumentos psicométricos para su uso en la población sorda, que incluye la participación activa de personas sordas.

## 2. Antecedentes

### 2.1. El problema: las personas sordas y su situación de exclusión

Las personas sordas han experimentado la marginación y discriminación a lo largo de la historia y en muchas sociedades continúan sufriendo situaciones de injusticia producto de las actitudes negativas hacia ellos y de la falta de reconocimiento y valoración de su lengua y su cultura (du Feu y Chovaz, 2014). Numerosas publicaciones reportan la crítica situación de las personas sordas con respecto a sus oportunidades de atención en salud mental, con servicios que no están preparados para atenderlos (Pertz et al., 2018; Vernon y Leigh, 2007; Wilson y Schild, 2014).

Para las personas sordas, la lengua de señas —en nuestro caso la LSCh— es su primera lengua y el elemento central de su cultura (Ladd, 2003). Para esta comunidad, el español, al ser una segunda lengua y por su naturaleza oral, presenta barreras que limitan significativamente las posibilidades de comunicación con personas que desconocen la LSCh. Esta lengua no solo permite fluidez y precisión en la comunicación, al mismo tiempo es un componente altamente significativo en la identidad de las personas sordas y su cultura, lo que las lleva a reconocerse como una minoría cultural y lingüística (Lane, 2005). Este aspecto es escasamente reconocido por los profesionales de la salud y por aquellos que toman decisiones, limitando las oportunidades de acceso de estas personas a los servicios que requieren y que por derecho debieran recibir (Wilson y Schild, 2014; Wright y Reese, 2015).

Si bien la LSCh es mencionada en la Ley N° 20.422 (2010), sobre la inclusión social de personas con discapacidad, como “medio de comunicación natural de la comunidad sorda” (Artículo 26), solo a fines de diciembre del año 2020 se aprobó una importante modificación a este artículo, en el que ahora se la señala como “lengua natural, originaria y patrimonio intangible de las personas sordas, así como también el elemento esencial de su cultura e identidad individual y colectiva”, y se afirma que “el Estado reconoce su carácter de lengua oficial de las personas sordas”.

### 2.2. Salud mental en la población sorda

Diversas investigaciones realizadas a nivel internacional han constatado una mayor prevalencia de trastornos de salud mental en la población sorda en comparación con la población oyente, tanto para niños, adolescentes y adultos (Anderson et al., 2016; Brown y Cornes, 2015; Landsberger et al., 2014) y en relación con una amplia variedad de problemas de salud mental, incluyendo síntomas de ansiedad y depresión (Casas Idárraga, 2009; Estrada, 2012); déficit atencional e hiperactividad, trastornos de conducta y trastornos bipolares (Landsberger et al., 2014); trastorno por abuso de sustancias (Anderson et al., 2016); deterioro en las relaciones sociales y funcionamiento

escolar (Landsberger et al., 2014), trastornos del control de impulsos (Díaz et al., 2013) y tendencia a la autoagresión (Black y Glickman, 2006).

Se postula que algunos de los problemas de salud mental podrían estar relacionados con problemas socioeconómicos asociados a limitadas oportunidades de acceso a una educación que responda a sus necesidades, diferentes experiencias de estigmatización y discriminación vividas desde la infancia (Cabral et al., 2013), a dificultades en la comunicación a nivel familiar y experiencias negativas en el ámbito escolar (Fellinger et al., 2012). Asimismo, se ha reportado también que la calidad de vida –entendida como el grado de satisfacción de un individuo con los aspectos físicos, emocionales y sociales de su vida cotidiana– es significativamente peor en las personas sordas en comparación con la población oyente (Campos y Cartes-Velásquez, 2019; Casas Idárraga, 2009; Fellinger, 2005). En este contexto, la marginación de las personas sordas de la atención en salud mental se presenta como un problema grave que requiere atención.

Por otra parte, es importante considerar que el limitado acceso a niveles superiores de educación, las limitaciones en la comunicación con familiares y pares oyentes, y la falta de información en formato accesible, entre otras razones, impiden que muchas personas sordas conozcan los temas médicos y la nomenclatura específica asociada (Fellinger et al., 2012), algo que, sumado a las dificultades en la comunicación con los profesionales, lleva frecuentemente a la persona a no comprender o a entender de manera errónea información importante sobre su trastorno o sobre las indicaciones de tratamiento (Meador y Zazove, 2005).

En la actualidad no hay estudios respecto de ningún tema que se relacione con la salud mental de las personas sordas en Chile. En un estudio reciente, Campos y Cartes-Velásquez (2019) abordan en términos generales las dificultades de las personas sordas para acceder a la atención de salud en nuestro país. Luego, podemos decir que la ausencia de políticas públicas en esta línea se relaciona con que esta problemática se ha mantenido invisibilizada, siendo evidente solo para aquellas personas que se relacionan directamente con la comunidad sorda.

En general, nuestro sistema de salud no está preparado para ofrecer una atención de calidad y en condiciones de equidad a las personas sordas (Campos y Cartes-Velásquez, 2019). Actualmente existe un desconocimiento general acerca de la sordera, a lo que se suma la casi nula presencia de profesionales pertenecientes a equipos de salud mental que puedan comunicarse en LSCh con aquellos pacientes que requieren atención. Por otra parte, no hay un servicio de interpretación de LSCh disponible que cuente con profesionales calificados y especializados en el ámbito de la salud (González y Pérez, 2017). Además, en relación con las herramientas de diagnóstico no existen

instrumentos adaptados, traducidos, validados y confiables para ser utilizados con personas sordas.

### **2.3. Desafíos de la atención y trabajo terapéutico con personas sordas**

En la literatura se discuten diversos desafíos asociados al trabajo con personas sordas en salud mental que derivan de las particularidades culturales y lingüísticas que presenta esta comunidad, de la falta de conocimiento y sensibilidad cultural del sistema de salud y quienes se desempeñan en los diferentes servicios, y de las consideraciones que conlleva el trabajo con intérpretes, entre otras. Todos estos aspectos están, a su vez, cruzados por desafíos éticos que emergen al buscar soluciones para abordar el problema (Bonnes, 2016).

#### *Una atención culturalmente pertinente*

El predominio de un modelo médico para comprender a las personas sordas ha dificultado la identificación de estas como una minoría lingüística y cultural, lo que explica, en gran parte, la resistencia de los sistemas de salud a diseñar programas e intervenciones pensados específicamente para este grupo. Olvidar o desconocer esta importante dimensión puede llevar a que los servicios carezcan de sensibilidad cultural y que se interpreten erróneamente algunos de los comportamientos o ideas del paciente (Wright y Reese, 2015).

Se ha planteado que establecer legitimidad intercultural es el mayor desafío para un clínico oyente al trabajar con personas sordas. Glickman (2003) presenta un programa de atención a personas sordas que caracteriza como culturalmente afirmativo. Con esto se refiere a que incluye elementos como competencia cultural, autoconciencia relevante, además de conocimiento específico y habilidades especiales.

Luego, una atención culturalmente pertinente requiere de profesionales capacitados para atender a esta población. A nivel internacional y particularmente en Chile, uno de los mayores obstáculos es la ausencia de profesionales preparados para atender adecuadamente a los requerimientos de esta población, tanto a nivel de prevención como de promoción, diagnóstico y tratamiento médico y psicológico (Campos y Cartes-Velásquez, 2019). En la literatura se enfatiza la necesidad de capacitar a los profesionales para que puedan relacionarse de mejor manera con el paciente sordo, respetando sus particularidades culturales y lingüísticas y comprendiendo la diversidad que existe también en su comunidad (Meador y Zazove, 2005).

#### *Los intérpretes de LS y su rol en la atención en salud mental*

Varios trabajos analizan el rol del intérprete de lengua de señas (LS) como un elemento clave en la atención a personas sordas para las que la lengua de señas es una primera lengua, o que se comunican principalmente a través

de esta (Chatzidamianos et al., 2019; de Bruin y Brugmans, 2006; du Feu y Chovaz, 2014; Vernon y Miller, 2001). La presencia del intérprete es fundamental cuando no se cuenta con profesionales con fluidez en lengua de señas, y esto agrega la complicación de incluir un tercero en la relación terapéutica. Sin embargo, los autores aseguran que la atención y el tratamiento pueden ser exitosos si se logra construir una visión y conocimientos compartidos entre el terapeuta y el intérprete (Chatzidamianos et al., 2019; de Bruin y Brugmans, 2006).

Como ya se ha mencionado, en nuestro país la formación de intérpretes no está suficientemente profesionalizada aún y no contamos con intérpretes capacitados especialmente para el trabajo en salud mental. A nivel nacional, tampoco existen regulaciones que definan las competencias y roles; tampoco existe un código de ética por el cual debieran regirse los intérpretes en este ámbito (González y Pérez, 2017).

Los investigadores han constatado que algunas situaciones requieren de un intérprete de apoyo o mediador, es decir, una persona sorda que pueda adaptar la LS más estándar a un nivel compatible con el del paciente y viceversa. Esto es muy importante en el caso de Chile, dado que en las condiciones actuales el sistema educativo no favorece la adquisición temprana de la LSCh, debido a que la mayoría de los estudiantes se educan en escuelas regulares y no en escuelas especiales para sordos (Lissi et al., 2019).

### *Evaluación y diagnóstico*

Las variables lingüísticas y culturales plantean grandes desafíos en el proceso de realizar evaluación y diagnóstico psicológico-psiquiátrico a estos pacientes. El limitado manejo del español, incluso en su modalidad escrita, impide o dificulta la realización de entrevistas y la aplicación de cuestionarios u otras formas de autorreporte escrito (Crowe, 2017). El proceso de entrevista va a requerir de un intérprete en todos los casos en los que la lengua de señas sea considerada la primera lengua –o lengua de preferencia– de la persona sorda. En muchos países, se ha optado por adaptar y traducir a la lengua de señas del país aquellos instrumentos de uso frecuente en la clínica. Una de estas pruebas es el Inventario de Beck (Beck et al., 1961), que ha sido producido en la Lengua de Señas Española y la Lengua de Señas Mexicana (Estrada, 2012) entre otras. En Brasil, Chaveiro et al. (2013) realizaron la adaptación y traducción a lengua de señas brasileña (Libras) de dos instrumentos de la Organización Mundial de la Salud para evaluar la calidad de vida. Generar estos instrumentos es largo y desafiante, pero es la mejor opción, ya que, tal como señalan Connolly et al. (2006), si no se cuenta con versiones videograbadas de instrumentos traducidos a lengua de señas adaptados de manera estandarizada y se opta porque el profesional o intérprete traduzca en el momento las preguntas de un cuestionario escrito, se pierde la rigurosidad en la aplicación y se afecta la validez del proceso.

La realidad de la salud mental de los miembros de la comunidad sorda en Chile no ha sido evaluada de manera adecuada porque no existen instrumentos de medición de síntomas clínicos validados para esta población. En esta línea, este proyecto buscó avanzar hacia la adaptación y validación de un instrumento de medición de síntomas depresivos para su uso en la comunidad sorda. Este instrumento es el Cuestionario PHQ-9, escala ampliamente usada en el mundo para evaluar sintomatología depresiva, existiendo algunas versiones en lengua de señas, como por ejemplo en la Lengua de Señas Británica (Rogers et al., 2013) y la Lengua de Señas Americana (Guthmann et al., 2017). Dada la alta incidencia de problemas de salud mental en la población sorda a nivel internacional, se hace urgente desarrollar y validar instrumentos de medición en Chile para establecer una política pública en salud mental adecuada para esta comunidad y que considere el contexto local.

#### *Consideraciones éticas*

Boness (2016) y Gutman (2005) han analizado los complejos aspectos éticos de la atención a personas sordas en salud mental. Boness (2016) plantea una serie de consideraciones éticas para los psicólogos, relacionadas con la competencia, relaciones múltiples y problemas de límites; confidencialidad, diagnóstico y evaluación, y comunicación y uso de intérpretes. Los problemas éticos encontrados al trabajar con sordos en salud mental son complejos y no han sido abordados completamente en códigos de ética profesional. Gutman (2005), por su parte, propone un proceso de razonamiento ético basado en principios como bienestar, autonomía, equidad, integridad y respeto.

#### **2.4. Programas y enfoques**

En otros países se han desarrollado diversas iniciativas que han permitido mayores oportunidades de acceso a la salud mental para esta comunidad. Un tema fundamental, desde el punto de vista ético, es el conocimiento de sus características culturales y lingüísticas, pues la valoración de estas diferencias facilita el establecimiento de una alianza terapéutica y la toma de decisiones apropiadas en términos del diagnóstico, evaluación y tratamiento (Boness, 2016).

En varios países se ha optado por crear unidades especializadas para el trabajo en salud mental con personas sordas. Las razones aludidas son: (i) se trata de una población más propensa al desarrollo de problemas de salud mental y (ii) sus particularidades culturales y lingüísticas. Por ejemplo, en Holanda existen cinco equipos ambulatorios especializados para la atención en salud mental de personas sordas en cinco regiones diferentes, además de cuatro clínicas para pacientes internados (de Bruin y Brugmans, 2006). En España se creó en el año 2002 la Unidad de Atención a Personas Sordas en Salud Mental en el hospital madrileño Gregorio Marañón (García-García, 2011), y en el País Vasco surgió también una unidad especializada en el año

2011 (Olazabal Eizaguirre, 2014). En Inglaterra hay un servicio enfocado en la atención en salud mental de niños y adolescentes sordos, con un programa que cuenta con cuatro centros que cubren diferentes áreas geográficas y que utiliza videoconferencias para acceder a otros lugares. Entre los aspectos destacados por los usuarios está la experticia en salud mental y sordera, la calidad de los vínculos con las escuelas, la variedad de enfoques terapéuticos y el hecho que hay personas sordas y oyentes trabajando en equipo (Wright et al., 2012). Una de las ventajas de estos servicios es que los profesionales han desarrollado conocimiento acerca de los modos en los cuales factores culturales, lingüísticos, sensoriales, y sociales se intersectan a la hora de elaborar un diagnóstico, reconociendo la multiplicidad de experiencias de las personas sordas (Brenman et al., 2017).

Crowe (2017) señala que se ha estimado que un 80-90% de las personas sordas con enfermedad mental crónica no pueden acceder a los servicios de salud mental. Para poder llegar a pacientes que viven lejos de las grandes ciudades o en cualquier caso en el que no haya acceso cercano a esta atención especializada, en países como Estados Unidos, España y Reino Unido se han implementado mecanismos de teleatención en salud mental, a través de videollamada o videoconferencia, para permitir el acceso a profesionales calificados más allá de las barreras geográficas (Wilson y Schild, 2014).

## **2.5. Legislación chilena y tratados internacionales relevantes**

Tanto la legislación vigente como los acuerdos internacionales que Chile ha suscrito avalan la necesidad de implementar medidas que aseguren el acceso de las personas sordas a la salud mental, respetando sus características culturales y lingüísticas. Si bien ha habido algunos avances en materia de legislación respecto a este asunto, aún son insuficientes (González et al., 2014; Organización Panamericana de la Salud, 2014). Desde el año 2016 se ha estado tramitando en el Congreso el proyecto legislativo sobre Protección de la Salud Mental. Sin embargo, a la fecha la iniciativa se encuentra aún en el segundo trámite constitucional en el Senado para su aprobación<sup>3</sup>.

Por su parte, el actual Plan Nacional de Salud Mental (2017-2025) no está alineado con los estándares de derechos humanos establecidos en la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad, ratificada por Chile (ONU, 2008). En el caso específico de la comunidad de personas sordas, al no acoger sus necesidades particulares y los enormes obstáculos para el acceso y tratamiento que enfrentan se genera una situación de vulneración a sus derechos.

---

<sup>3</sup> <https://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?> Chile cuenta con una ley que se refiere a los derechos y deberes de las personas en salud (Ley N° 20.584, 2012), pero en esta se hace escasa referencia a la salud mental y no se menciona a las personas sordas.

Como marco general para la propuesta que aquí se presenta se cuenta con la Ley N° 20.422 (2010), sobre la inclusión social de personas con discapacidad, que busca “la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad, con el fin de obtener su plena inclusión social, asegurando el disfrute de sus derechos y eliminando cualquier forma de discriminación fundada en la discapacidad” (Artículo 1°). La misma ley asigna al Estado el deber de promover la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad y exigir el cumplimiento de las condiciones de accesibilidad. Se indica, además, que en la aplicación de esta ley “deberá darse cumplimiento a los principios de vida independiente, accesibilidad universal, diseño universal, intersectorialidad, participación y diálogo social” (Artículo 3°). En cuanto a las personas sordas, la norma incluye el reconocimiento “de la lengua de señas como medio de comunicación natural de la comunidad sorda” (Artículo 26)<sup>4</sup>.

Otro documento normativo importante es el Decreto 201/2008 del Ministerio de Relaciones Exteriores, que promulga la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo. La Convención reconoce la importancia de una plena accesibilidad en todos los ámbitos, incluida la salud, para que estas personas puedan disfrutar de los mismos derechos y libertades fundamentales. En el artículo 2° se explica el uso de algunos términos. Se indica que por “lenguaje” se entenderá tanto el lenguaje oral como la lengua de señas y otras formas de comunicación; por “diseño universal” se entenderá el diseño de productos, entornos, programas y servicios que puedan utilizar todas las personas en la mayor medida posible. De acuerdo con el mismo artículo, el “diseño universal” no excluye las ayudas técnicas para grupos particulares de personas con discapacidad cuando se necesiten. En el Artículo 4° se establece que los Estados Partes se comprometen a “promover la formación de los profesionales y el personal que trabajan con personas con discapacidad respecto de los derechos reconocidos en la presente Convención, a fin de prestar mejor la asistencia y los servicios garantizados por esos derechos”. El Artículo 25, en tanto, indica que los Estados Partes deberán asegurar el acceso de las personas con discapacidad a servicios de salud, a través de programas y atención de calidad, gratuitos o de bajo costo. Deberán también exigir a los profesionales de la salud que la atención que prestan a las personas con discapacidad sea de la misma calidad que la que ofrecen al resto de la población. A su vez, deberán ofrecer capacitaciones, promover la sensibilización respecto de los derechos y necesidades de las personas con discapacidad, además de promulgar normas éticas para la atención en salud.

4 Luego de años de lucha, la comunidad sorda logró la aprobación por parte del Senado de la modificación de este artículo. En la nueva versión se reconoce a la LSCh como la “lengua natural, originaria y patrimonio intangible de las personas sordas, así como también el elemento esencial de su cultura e identidad individual y colectiva. El Estado reconoce su carácter de lengua oficial de las personas sordas”. <https://www.senado.cl/a-ley-norma-que-promueve-el-uso-de-lengua-de-senas-en-los-ambitos/senado/2020-12-22/154308.html>

### 3. Metodología

#### 3.1. Levantamiento de información sobre el problema

Para alcanzar los primeros tres objetivos, relacionados con el desarrollo de propuestas basadas en la identificación de necesidades de la comunidad sorda y las barreras existentes en el sistema de salud para ofrecerles una atención cultural y lingüísticamente pertinente, se utilizaron métodos de indagación cualitativa que permitieran conocer la perspectiva de los propios actores involucrados. La técnica utilizada fue la entrevista semiestructurada, que en algunos casos se desarrolló en forma grupal y en otros de manera individual. En general, las entrevistas tuvieron una duración de entre una y dos horas.

En total se entrevistó a seis personas sordas, de las cuales dos trabajan como mediadores y el resto son educadores, aunque no todos se desempeñan en escuelas; siete psicólogas y psicólogos, y tres intérpretes de LSCh. En el caso de las personas sordas, estas cumplían con uno o más de los siguientes requisitos: haber participado de alguna iniciativa vinculada al tema de la salud, participar de alguna organización de sordos o haber trabajado como mediadores. Los temas abordados en estas entrevistas incluyeron: percepción de necesidades en cuanto al acceso a la salud mental, identificación de principales problemáticas de esta área en la comunidad sorda y apoyos de organismos públicos o privados. Todas estas entrevistas fueron realizadas en LSCh por miembros del equipo con un manejo fluido en esta lengua.

En el caso de los profesionales e intérpretes de LSCh, el requisito fue que contaran con alguna experiencia en atención a personas sordas en salud general o mental. En estas entrevistas se indagó acerca de los desafíos que implica el trabajo con niños, jóvenes y adultos sordos en el tema, requerimientos para asegurar una atención que respete la diversidad lingüística y cultural de la comunidad sorda y las principales problemáticas o dificultades a las que se ven enfrentadas las personas sordas, entre otras temáticas.

El análisis del material se hizo registrando para cada entrevista los contenidos relevantes en una grilla dividida en cuatro ámbitos: (i) necesidades y problemáticas detectadas en la comunidad sorda con relación a salud; (ii) desafíos y barreras para el trabajo en salud mental con personas sordas; (iii) condiciones/características que debiera cumplir un programa/política para mejorar la atención en salud mental para personas sordas, y (iv) sugerencias para la prevención y promoción de salud mental en personas sordas, dejando también un espacio para registrar otros tópicos emergentes. Posteriormente se analizó el contenido de la información incluida en estas categorías y se organizó en ejes temáticos.

#### 3.2. Traducción y adaptación del Cuestionario PHQ-9 a LSCh

El cuarto objetivo implicó el proceso de traducción y adaptación del Cues-

tionario PHQ-9, un instrumento para evaluar síntomas depresivos para el que se contaba con una versión chilena en español (Baader et al., 2012), a la Lengua de Señas Chilena. Este cuestionario consta de nueve preguntas que se responden según una escala de tipo Likert entre 0 a 3 de acuerdo con la frecuencia de síntomas. El puntaje máximo es de 27 puntos. Los puntajes de corte sugieren diferentes grados de severidad de los síntomas depresivos (>5 = leve; >10 = moderado; >15 = moderado a severo; >20 = severo).

Para la traducción y adaptación del instrumento se conformó un grupo de trabajo compuesto por un médico-psiquiatra, una psicóloga, una profesora diferencial experta en problemas de audición y lenguaje, y una ayudante de investigación que pertenece a la comunidad sorda, además de un total de ocho colaboradoras y colaboradores sordos. Estos participaron en distintos momentos del proceso: generando versiones en LSCh de los ítems del cuestionario, evaluando la pertinencia y precisión de las interpretaciones realizadas o realizando traducción inversa (de la LSCh al español). El método utilizado implicó una secuencia de pasos basados en la experiencia del equipo de investigadores que realizaron la traducción del test a la Lengua de Señas Británica (Rogers et al., 2012).

A continuación se presenta la secuencia de manera resumida:

- a. Adaptación de los ítems del instrumento en español, simplificando vocabulario y estructuras para hacerlas más comprensibles para su traducción a LSCh.
- b. Cinco personas sordas que provienen de familias con integrantes sordos y que usan la LSCh como lengua materna realizan una traducción propia del instrumento en versión español simplificado a LSCh (versión grabada en video).
- c. Una persona sorda, proveniente de familia sorda y miembro activo de esta comunidad, evalúa las cinco versiones usando una pauta para analizar cada una de ellas. Se realiza una comparación entre ellos y se jerarquiza del 1 al 5, explicando quién hizo una versión más clara y precisa de los diferentes ítems. Además, aportó algunas sugerencias para mejorar aquellas preguntas que en ninguna de las cinco versiones quedó lo suficientemente clara.
- d. Grabación en video de una nueva versión en LSCh, considerando las sugerencias de la evaluadora.
- e. Tres personas sordas fluentes en LSCh y español escrito, que no conocen la versión escrita original del instrumento, realizan una traducción inversa de todos los ítems desde LSCh al español escrito.
- f. Miembros del equipo de investigación cotejan la concordancia entre la versión original en español y las versiones de la traducción inversa, identificando posibles discordancias y sugiriendo mejoras.

- g. Grabación en video de la versión final del instrumento en LSCh realizada por la colaboradora sorda del equipo permanente, considerando e incluyendo las modificaciones necesarias y derivadas de la revisión de los resultados de las traducciones inversas.

## 4. Resultados

### 4.1. Levantamiento de necesidades e identificación de barreras

Los resultados de esta sección se organizan a partir de los ejes temáticos que emergieron del análisis de las entrevistas. Es importante tener en cuenta que cuando se hace referencia a los profesionales de la salud se está incluyendo en este grupo a los intérpretes entrevistados, pues aportan su experiencia de trabajo en contextos de atención en esta área.

#### a. Desconocimiento de la LSCh y la cultura sorda

Un tema destacado por todos los entrevistados es que hay muy pocos profesionales que puedan ofrecer atención psicológica apropiada para personas sordas. Ellos coinciden en que los profesionales de la salud mental que trabajen con estas personas debieran tener conocimiento tanto de la LSCh como de la cultura sorda. Una de las personas consultadas menciona que, de existir un centro pensado especialmente para atender a este tipo de pacientes, este debería contar con “profesionales competentes en lengua de señas y conocedores de la cultura sorda, también presencia de mediadores sordos, porque a veces hay personas sordas que no tienen lengua de señas de alto nivel, entonces van a necesitar [mediadores sordos]”. Además, se refiere a la importancia de que este centro “sea accesible, central, que sea fácil de llegar, si no se puede [tener una atención] presencial que tenga atención de calidad por internet”.

En todas las entrevistas los participantes mencionaron la falta de psicólogos y psiquiatras que manejen adecuadamente la LSCh, convirtiéndose en la principal barrera de acceso. Indican que en la actualidad hay un número muy reducido de psicólogos que tiene un buen nivel de manejo de la LSCh y una vinculación con la comunidad sorda, lo que impide brindar atención a dicha población a nivel nacional, dejando a muchos niños, jóvenes y adultos sin oportunidad de recibir terapia. Una de las profesoras sordas profundiza en este problema y menciona cómo la falta de profesionales de la salud mental afecta tanto la atención directa como las derivaciones: “En mi escuela yo he visto problemas de depresión y problemas emocionales en diferentes estudiantes en la escuela, yo trabajo en la escuela [nombre del establecimiento], ahí hay psicólogos, pero no hay dónde hacer una derivación y terapias. La psicóloga escribe un informe para hacer la derivación, pero no hay quien lleve un control, no hay psicólogos profesionales, entonces se corta el trabajo, los problemas emocionales no se solucionan nunca (...) el problema es que no hay comunicación”.

Adicionalmente se señala que no es solo necesario tener un buen manejo de la LSCh, sino que es importante comprender lo que significa ser una persona sorda, sus características personales y culturales, adaptándose a ellas y respetando su individualidad. Para los entrevistados, la comprensión de las particularidades culturales de la comunidad sorda es tanto o más importante que el manejo de la LSCh, pues esto permitiría una atención culturalmente pertinente. Uno de los psicólogos comenta: “Lo que ellos creen [los psicólogos], que la lengua de señas lo soluciona todo, y ya cuando tienen que dar el paso siguiente con el tema cultural es cuando se pierden un poco, ahí recula, porque se requiere de un nivel de compromiso mayor (...) requiere tiempo y una disposición a conocer una cultura distinta, a saber por qué ven el mundo de una determinada forma, es como esa cosmovisión, a compartir con el otro, a dejar de lado los estereotipos (...) conocer a alguien distinto y aceptar esa diversidad tal cual requiere tiempo, de lectura, de estar, de conocer”. Así, para los entrevistados, una atención que respete las características culturales de las personas sordas es aquella en la cual los profesionales no solo se pueden comunicar con estas personas en su primera lengua –la lengua de señas–, sino que también conoce los diferentes contextos en los que se desenvuelven, su experiencia de vida, principalmente de quienes provienen de una familia oyente, y la diversidad lingüística que presentan. Por lo tanto, para una adecuada atención las y los profesionales de la salud mental deben tener un conocimiento amplio de esta diversidad comunicativa y las habilidades necesarias para adecuarse a las características de cada persona y su contexto.

Otro aspecto importante relacionado con las diferencias culturales y lingüísticas es el uso de instrumentos pertinentes para aplicar en la población sorda. Los psicólogos mencionan que en la actualidad no tienen conocimiento de ninguno que sea adaptado especialmente a esta comunidad ni que se presente en LSCh, y plantean que cualquier instrumento que se use tiene que ser presentado en LSCh, además de utilizar elementos gráficos y permitir que las respuestas puedan entregarse de la misma manera.

#### **b. Necesidad de contar con intérpretes de LSCh y mediadores sordos**

Los entrevistados están de acuerdo en que al no haber especialistas fluentes en LSCh se requiere del apoyo de un intérprete; sin embargo, no existe una preparación formal y profesional de estos en el área de la salud.

También mencionan el problema de la confidencialidad cuando el psicólogo o psiquiatra atiende al paciente en presencia de un intérprete, además de la falta de una ley que respalde a los profesionales de la salud mental al momento de querer hacer una denuncia si es que algún intérprete incurre en prácticas no éticas. Una de las personas sordas propone “que exista un compromiso de privacidad y manejo ético, de confidencialidad principalmente, ese es el problema”. Y agrega: “lo que yo me he dado cuenta es que las personas sordas llegan con miedo, llegan muy temerosas de contar sus cosas, tienen

miedo del tema de la ética profesional, como que tienen duda si las personas van a ser realmente profesionales en su trabajo y no van a hablar, porque hay falta de confianza (...) falta de confianza en sí mismo y la falta de confianza en el entorno”.

Uno de los grupos de personas sordas entrevistadas indica que, además de la presencia de un intérprete, se debe contar con un mediador sordo que participe en las sesiones. El rol de este mediador es el de actuar como un interlocutor entre el mundo oyente y el mundo sordo, reformulando los mensajes entregados por el intérprete y adaptándolos a la forma más habitual de usar el lenguaje por parte del paciente. Una de las entrevistadas, quien se desempeña como mediadora sorda, recalca la importancia de tener un acceso real y completo a la información que se entrega en una atención relacionada con el área de la salud: “Nosotros pensamos que lo primero es el acceso, la persona sorda llega y presenta diferentes niveles de lengua de señas y habilidades lingüísticas. ¿Cómo entiende? Yo la veo y tiene una lengua de señas distinta, me ve y tengo una lengua de señas distinta, entonces ahí entra la persona sorda, (m-e-d-i-a-d-o-r-a)<sup>5</sup>, esa persona adapta la comunicación entre lo que dice una y la otra persona (el intérprete), viendo, adaptando el mensaje, haciendo que la comprensión sea más clara (...) nosotros aprendimos cómo abrir la accesibilidad, lograr una comunicación uno a uno entre personas sordas, eso es muy importante (...), eso es muy importante para responder bien, con profesionalismo, para que la persona sorda sienta que se comprende bien los problemas de salud que presenta”.

### **c. Principales problemáticas de la comunidad sorda**

Dentro de las principales dificultades presentes en la comunidad sorda se mencionan los problemas relacionados con la identidad de sordo entre los jóvenes y la movilidad entre el mundo sordo y oyente. Un profesor sordo menciona: "somos una comunidad pequeña [comunidad de sordos], yo creo que hay un problema de identidad, de comunicación, falta un desarrollo porque no hay comunicación, no es un problema de la persona sorda, es un problema de comunicación, eso genera un sinfín de problemas más”.

Varios de los entrevistados reclaman la necesidad de trabajar temas sobre violencia y abuso sexual, ya que indican que estos están muy presentes en la comunidad sorda, especialmente entre los adolescentes. Un profesor señala que "las personas sordas están acostumbradas a la violencia, aprendieron a ser violentos, había violencia en las escuelas y violencia en sus casas las personas sordas están acostumbrados, aprendieron a ser violentos y eso se lo enseñaron a las siguientes generaciones, a ser violentos y a criticar, eso es algo que yo he visto." Por lo tanto, este podría ser un punto importante para

---

5 La palabra es deletreada usando alfabeto manual.

abordar tanto en terapia individual como a través del trabajo en talleres en las escuelas o con las asociaciones.

También se menciona la depresión como el principal problema de salud mental presente entre la población sorda, enfatizando que, si bien muchas personas presentan este trastorno, no saben reconocerlo ni cómo tratarlo. En general, destacan el desconocimiento que existe en esta población con respecto a temas relacionados con salud mental, mencionando que hace falta educar a la comunidad en estos temas para que puedan aprender a reconocer síntomas y comprender su importancia. Al ser consultados por manifestaciones sintomatológicas de la depresión en la población sorda, los profesionales de la salud señalan que algunos indicios esperables en la población oyente también serían verificables en personas sordas, pero de una forma distinta (por ejemplo, alteraciones en la forma de signar, en las expresiones faciales y corporales). Aseguran también que el conocimiento de la experiencia y trayectoria típica de las personas sordas (por ejemplo, el aislamiento, escasa comunicación) también debería tomarse en cuenta a la hora de realizar un diagnóstico de depresión.

Por otra parte, algunas de las psicólogas y psicólogos entrevistados comentan que han recibido a padres de niñas y niños sordos que buscan orientación y ayuda para poder guiar mejor su proceso de acercamiento a la comunidad sorda y acompañar de una mejor forma el desarrollo de sus hijos, pues consideran que no poseen las herramientas necesarias, además de sentirse lejanos a este grupo. En este sentido, una de las profesionales sordas menciona que es en la familia donde nacen principalmente los problemas emocionales, ya que sin una comunicación efectiva en la familia el niño o niña experimentará estrés y frustración, lo que podría derivar en problemas de salud mental. La misma entrevistada recalca que “todo parte de la base de la aceptación social de la persona sorda como un individuo que aporta a la diversidad, también que las políticas públicas, apenas nace un niño sordo tenga acceso a la comunidad sorda, o un adulto sordo cercano a la familia, como apoyo y modelo lingüístico y de vida también, como modelo lingüístico y cultural, para que los padres se den cuenta que las personas sordas sí pueden ser autónomas (...) yo creo que es importante validar a las personas sordas desde chiquititos, desde el hospital al nacer sordos, inmediatamente tener el apoyo de un adulto sordo cerca del niño y de la familia, tanto por el desarrollo de la lengua como también como forma de ver a un modelo adulto, para que se den cuenta de la autonomía que se puede lograr”.

#### **d. El papel del Estado**

Los entrevistados consideran que es responsabilidad del Estado hacerse cargo de la atención en salud mental a las personas sordas, de manera que esta sea accesible y que respete sus características culturales y lingüísticas. Cuando se habla de accesibilidad no solo se trata de contar con información en LSCh, sino que, además, al acceso al sistema público y las terapias, pues se

sabe el alto costo que estas tienen y que en el caso de las personas sordas se duplica: no solo deben pagar por la atención, sino que además deben costear al intérprete de LSCh. En general, en Chile el sistema de salud no cuenta con intérpretes que faciliten la comunicación, por lo tanto, son las familias las que se hacen cargo de estos costos, aunque muchas veces estas mismas son vulnerables económicamente. Una de las personas sordas propone implementar “un sistema de bono, el que puede pagar aporta al que no puede (...), ya que el costo es una de las principales barreras”.

En cuanto a los profesionales de la salud, todos ellos coinciden en que el Estado debe asegurar que aquellas personas que trabajen en estos servicios manejen la LSCh fluidamente. Lo anterior incluye al personal administrativo que trabaja en las diferentes unidades de salud, enfatizando que solo de esta forma la atención sería realmente accesible.

#### **4.2. Adaptación y traducción del Cuestionario PHQ-9**

Como resultado del proceso para adaptar y traducir el Cuestionario PHQ-9 se obtuvo una versión videograbada en LSCh que contiene las mismas nueve preguntas de la versión en español. En el video se observa a una persona sorda, usuaria de la LSCh como primera lengua, quien presenta las instrucciones para responder el cuestionario en esta misma y va presentando la versión final de la traducción de cada ítem<sup>6</sup>.

Además de la producción de una versión en LSCh del instrumento, se obtuvo como resultado un modelo de trabajo para adaptar y traducir instrumentos de evaluación psicológica y psiquiátrica a LSCh. Se pudo constatar que es posible realizar en el contexto chileno un procedimiento similar al utilizado previamente por autores como Rogers et al. (2012).

### **5. Presentación de la propuesta**

A partir del levantamiento de información, el equipo elaboró una propuesta que busca desarrollar iniciativas que contribuyan a disminuir las barreras que enfrentan las personas sordas para acceder a servicios de salud mental, incluyendo aquellas acciones orientadas a la prevención y promoción en esta área. Considerando la revisión bibliográfica realizada y la información recogida, tanto de personas de la comunidad sorda como de profesionales de la salud e intérpretes de LSCh con experiencia en el trabajo con esta población, la propuesta busca atender a las necesidades más prioritarias respecto de la salud mental:

- Ausencia de atención lingüística y culturalmente pertinente.
- Falta de profesionales de este ámbito capacitados para el trabajo con personas sordas.

---

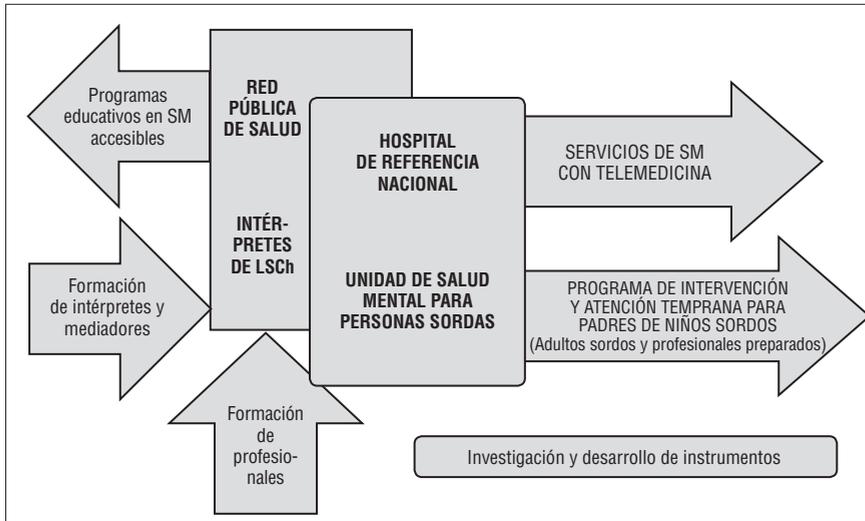
<sup>6</sup> Al momento de la publicación de este libro, el video se encontraba en una versión de borrador, estando pendiente su producción final con mejor calidad para difundirlo entre los profesionales que trabajan con personas sordas.

- Falta de intérpretes de LSCh preparados para trabajar en el área.
- Falta de personas sordas capacitadas para ser mediadoras en la atención.
- Desconocimiento en la comunidad sorda respecto de estos temas.
- Necesidad de intervenciones tempranas y a nivel escolar que promuevan la salud mental.
- Falta de estudios de prevalencia de problemas de este tipo en las personas sordas.

En su versión final<sup>7</sup>, la propuesta tiene cuatro componentes articulados entre sí. El elemento central es la creación de una Unidad de Salud Mental para Personas Sordas (en adelante USAMS), alojada dentro de un hospital de referencia nacional. Este componente es prioritario, ya que es la forma más efectiva de empezar a dar respuesta a la problemática en el corto plazo. El fortalecimiento de esta unidad depende de la implementación de actividades de capacitación dirigidas a profesionales en formación y en servicio, lo que constituye el segundo componente de la propuesta. A su vez, la existencia de esta unidad promoverá mejores instancias de formación en el área.

En la Figura 1 se presenta un esquema de la propuesta general, que permite ver más claramente cómo se vinculan las propuestas específicas entre sí<sup>8</sup>.

FIGURA 1. Esquema general de la propuesta



Fuente: elaboración propia.

7 Luego de haber desarrollado una versión preliminar de la propuesta se invitó a cinco personas sordas reconocidas por su trayectoria en esta comunidad para que la evaluaran, expresaran su opinión y dieran sugerencias que nos permitieran realizar ajustes para que la propuesta fuera lo más pertinente posible desde su perspectiva.

8 En el Anexo 1 se incluye el detalle del presupuesto estimado para cada una de las propuestas.

## 5.1. Atención de salud mental y tratamiento para personas sordas

- a. **Creación de una Unidad de Salud Mental para Personas Sordas (USAMS)**, que funcione dentro de un hospital de referencia nacional. Esta unidad estaría conformada por, al menos, un(a) médico-psiquiatra, dos psicólogos(as), cuatro intérpretes de lengua de señas chilena, dos mediadores(as) sordos(as), un(a) enfermero(a), un(a) trabajador(a) social, además de un(a) técnico en computación, compartido(a) con otros servicios del hospital, y un(a) asistente de administración. Esta unidad otorgaría atención presencial y a distancia, a través de un sistema de videoconferencia para personas sordas de todo el país.

Este equipo de profesionales formará una unidad altamente especializada y funcionará como un centro de referencia a nivel nacional para la atención de salud mental para personas sordas. Dependerá administrativamente del servicio de psiquiatría de un hospital general de la Región Metropolitana, pero tendrá independencia desde el punto de vista técnico dada la naturaleza de su tarea.

Para asegurar oportunidades de acceso, se propone que en cada región haya lugares (por ejemplo, Cefsam o COSAM) donde se disponga de un espacio de uso preferencial para personas sordas que requieran atención remota en salud mental. Lo anterior implica habilitar un box privado que cuente con un computador con buen acceso a internet, cámara y micrófono, para que puedan atenderse en ese lugar si no tienen las condiciones necesarias en su hogar.

Si bien podría pensarse que la mejor solución sería contar con profesionales capacitados para atender a esta población en todos los servicios del país, esta propuesta sería inviable por varias razones. En primer lugar, porque las personas sordas requieren –y los expertos lo confirman– una atención realizada en su lengua que sea culturalmente pertinente (Glickman, 2003). Capacitar profesionales para que puedan realizar esto tomaría muchos años y probablemente solo unos pocos alcanzarían el nivel requerido. La LSCh, como cualquier otra lengua de señas es –aunque suene redundante– una lengua como cualquier otra, de manera que no es posible aprenderla a través de un taller o una capacitación de algunos meses. Por otra parte, las personas sordas están distribuidas a lo largo de todo el territorio nacional, por lo que en todos los servicios del país se debe contar con profesionales capacitados.

Por estas mismas razones, otros países han optado por concentrar esfuerzos en generar un centro de atención especializado que cuente con los recursos y el conocimiento necesario para poder brindar atención de calidad a las personas sordas de manera presencial u online. Estas experiencias han sido exitosas en países como España (García-García et al., 2011), Estados Unidos (Glickman, 2003) e Inglaterra (Wright et al., 2012). La prioridad otorgada a este componente de la propuesta se basa en los plan-

teamientos de Glickman (2003) respecto de que las personas deben contar con una opción de atención en salud mental accesible y especializada, pues de lo contrario se pueden repetir formas de opresión que tanto daño ya le han hecho a la comunidad sorda.

- b. **Contratación de intérpretes de LSCh capacitados en el área de la salud y salud mental que trabajen en la red pública de salud.** El objetivo es contar, a lo largo del país y en los hospitales de mayor tamaño u otros servicios de la red dependiendo del sector, con al menos un(a) intérprete de LSCh disponible. Se propone comenzar con 30 intérpretes en las ciudades más pobladas, con el objetivo de tener presencia en todas las regiones. Estos intérpretes estarían disponibles para mediar en la atención de cualquier persona sorda que llegue a atenderse allí, no solo por temas de salud mental, sino que para cualquier tipo de atención médica.
- c. **Difusión.** Se deben realizar acciones para dar a conocer la existencia de la USAMS y los servicios que provee, de manera que se pueda derivar oportunamente desde otros servicios en los que estas personas consulten. Una vez que se cuente con la USAMS será posible visibilizar este tema que, como se vio en la revisión de la literatura y en los comentarios de los entrevistados, es bastante desconocido por los profesionales de la salud. Una propuesta que ayudaría a visibilizar este tema sería la implementación de una página web en la cual se comparta información de la USAMS, se centralice información para prevención y promoción en el ámbito de la salud mental y se incluyan videos psicoeducativos en LSCh. A través de esta página se podría también solicitar atención, ya sea presencial o a distancia.

Hacerlo permitirá generar conciencia de que las personas sordas constituyen una minoría cultural y lingüística cuyos derechos deben ser respetados.

## 5.2. Formación y capacitación de profesionales en el área de salud y salud mental

- a. **Formación de profesionales de salud mental y salud en general en LSCh, cultura sorda y situación actual de la comunidad sorda chilena, con énfasis en las barreras que enfrentan en distintos ámbitos.** Algunas temáticas para incluir en estas capacitaciones son: visión socioantropológica de la comunidad sorda, la cultura sorda y su relevancia, problemas psicosociales que enfrentan como minoría cultural y lingüística, y manejo básico de vocabulario y expresiones en LSCh. En todas las instancias de capacitación que se desarrollen debiera haber duplas de trabajo conformadas por una persona sorda con experiencia en enseñanza de su lengua y una persona oyente con conocimientos de salud mental y fluidez en LSCh. Se proponen los siguientes cursos y aprendizajes:

- Cursos optativos transversales en la universidad dirigidos a estudiantes de pregrado de las carreras de Psicología, Medicina, Trabajo Social, Enfermería, y a los y las estudiantes de postgrado de la especialidad de Psiquiatría. Se realizarían a través de las universidades, las cuales presentarían propuestas para poder ofrecer estos cursos optativos de LSCh a los y las estudiantes de las carreras mencionadas, postulando a un fondo concursable con financiamiento compartido entre Senadis y Mineduc. Este programa beneficiaría anualmente a tres universidades y se desarrollaría por un mínimo de tres años. Cada institución de educación superior podrá presentarse solo una vez.
  - Capacitaciones de formación continua abiertas a profesionales del área de salud mental. Se propone realizar un diplomado cerrado contratado desde el Minsal, por una sola vez, a través de una licitación. El diplomado duraría diez meses y sería impartido desde una universidad en formato online, con el objetivo de capacitar a 50 profesionales (psicólogos, médicos psiquiatras, trabajadores sociales) en temáticas vinculadas a la cultura de la comunidad sorda, aspectos éticos del trabajo con estas y conocimientos básicos de LSCh.
- b. **Formación de intérpretes especializados en el área de salud mental con énfasis en aspectos éticos de la interpretación en este ámbito, vocabulario específico del área y aspectos culturales y psicosociales asociados a la comunidad sorda.** Se propone desarrollar un curso de 30 horas, ofrecido en modalidad remota por una universidad en alianza con una agrupación de sordos; los docentes serán equipos conformados por un académico con conocimientos de salud mental, un intérprete con experiencia en el ámbito de la salud y un miembro de la comunidad sorda. Inicialmente, el curso sería financiado por Senadis (solo durante un año a través de una licitación) y se ofrecería en dos oportunidades en el mismo año. Cada versión del curso tendría un cupo máximo de 40 personas. Además, previo a su aceptación en el curso, los participantes deberán ser evaluados en su manejo de la LSCh por una comisión compuesta de tres personas sordas y una persona oyente con muy buen manejo de LSCh.
- c. **Formación de mediadores sordos, a través de un curso de 50 horas a cargo de personas sordas vinculadas a una asociación, organización o institución de educación superior.** El curso preparará a los participantes para apoyar la comunicación entre las personas sordas y el profesional de la salud mental en las situaciones en que el nivel de manejo de la LSCh no permita una óptima comunicación a través del intérprete. Los contenidos a trabajar en el curso debieran incluir el desarrollo de habilidades comunicativas, conceptos relacionados con salud mental, trabajo colaborativo con profesionales de la salud e intérpretes de LSCh y aspectos éticos de la interpretación en salud mental. El curso sería impartido por un equipo conformado por una persona oyente con conocimientos de salud mental y manejo de la LSCh, un

intérprete de LSCh y una persona sorda con experiencia en algún contexto clínico o educativo. El curso podría ser financiado por Senadis mediante una licitación. Previa a su aceptación en el curso, los y las participantes deberán ser evaluados sobre la base de ciertos requisitos estipulados previamente por los equipos concursantes a la licitación. El objetivo sería capacitar en modalidad online a 40 mediadores de diferentes regiones del país.

### 5.3. Prevención y promoción en salud mental

- a. **Programa de intervención y atención temprana que pueda orientar y apoyar a padres de niños sordos.** Se propone que una vez que se detecte una pérdida auditiva en un niño o niña en el sistema de salud, él o ella sean derivados a la Unidad de Salud Mental para Personas Sordas y que allí se realice un acompañamiento a las familias a través de un apoyo brindado por un adulto sordo, un(a) psicólogo(a) y un(a) educador(a) diferencial, de manera de entregar asesoría y acompañamiento necesario desde una mirada sistémica. Asimismo, se espera que tanto profesionales de la salud infantil como otorrinolaringólogos, el programa Chile Crece Contigo y los jardines infantiles también realicen derivaciones de las familias a este programa. El objetivo de este acompañamiento sería brindar un apoyo emocional y lingüístico a padres de menores sordos desde recién nacidos hasta los cinco años. Se considera sumamente importante contar con la presencia de un adulto sordo que trabaje como modelo de comunicación, interacción y socialización para los padres y familiares de estos para que se expongan a la LSCh lo antes posible y así puedan desarrollar el lenguaje en etapas similares a los niños oyentes. Además, los adultos sordos podrían cumplir el rol de vincular a las familias con las asociaciones de sordos (Kyle, 2001).

Para la implementación de esto se requeriría del apoyo del equipo de la USAMS y de dos profesores de educación diferencial que sean fluentes en LSCh para crear el programa y definir el perfil de los adultos sordos que trabajarán en este. Una vez desarrollado, el programa estaría a cargo de una de las personas sordas del equipo y los dos profesores diferenciales. También se requerirá de la contratación de cinco personas sordas para que cumplan el rol de acompañamiento a las familias. Estos adultos sordos deberán pasar por un proceso de selección y cumplir con el perfil solicitado acorde al cargo. Se sugiere que este programa tenga un financiamiento compartido entre el Minsal y Senadis.

- b. **Orientación y acompañamiento de profesionales de la salud mental a las familias con hijos sordos, incluyendo a familias sordas con hijos oyentes.** Las familias oyentes con hijos sordos o familias de padres sordos con hijos oyentes requieren de un acompañamiento, en primer lugar, con profesionales que tengan un manejo fluido en LSCh y que puedan orientarlos en su proceso, reconociendo en cada uno de ellos la riqueza de la diversidad de sus integrantes y que, además, tengan un conocimiento del contexto cultural de las comunidades sordas. Por lo mismo, se plantea que

desde la USAMS se entregue este tipo de apoyo por parte de los profesionales de la salud mental. Idealmente, se espera que las familias cuenten al menos con una atención semestral, en la cual se irán acompañando sus propios procesos como familia, además de realizar una evaluación del desarrollo del/de la niño/a para hacer derivaciones a las unidades de salud correspondientes de ser necesario. Las derivaciones a la USAMS serían realizadas por profesionales de la red de salud, del programa Chile Crece Contigo, además de otorrinolaringólogos y colegios, entre otros.

- c. **Adaptación o desarrollo de programas psicoeducativos y de cuidado de la salud mental que se realicen en espacios educativos tales como escuelas y liceos donde estudian niños y jóvenes sordos.** De acuerdo con la información entregada tanto por profesionales de la salud mental como por personas sordas pertenecientes a diversas instituciones, esta comunidad en general tiene escaso conocimiento en temas relacionados con la salud mental, por lo que se requiere de la implementación de programas psicoeducativos que apunten a generar conciencia en este ámbito. Espacios importantes donde se pueden implementar estos programas son las escuelas y liceos donde estudian niños y jóvenes sordos. Para poder hacer accesibles los programas educativos desarrollados por el Minsal, esta entidad se debería contactar con la USAMS, donde uno de los intérpretes estará a cargo de la realización de videos en LSCh para adecuarlos a estudiantes sordos. Asimismo, y teniendo como objetivo hacer accesible la información, las y los educadores diferenciales que trabajarían en la USAMS estarían a cargo de la creación de trípticos informativos relacionados con estos programas y con información de salud mental en general.

#### **5.4. Desarrollo de una línea de investigación en el área de salud mental para personas sordas**

Paralelamente a la implementación progresiva de las medidas descritas, es relevante continuar realizando investigación en el área de salud mental para personas sordas. Como propuesta se plantea la creación de fondos concursables, desde la ANID o el Minsal, con un foco en temáticas vinculadas al desarrollo de instrumentos de medición en salud mental en poblaciones minoritarias y a la realización de estudios de prevalencia de trastornos específicos o generales en el área de la salud mental de las personas sordas. Algunos posibles proyectos a desarrollar:

- a. **Realizar estudios epidemiológicos para caracterizar a la población sorda chilena en cuanto a salud mental.** Algunos estudios más urgentes a realizar serían:
- Evaluación de la prevalencia de depresión y ansiedad en la población sorda.
  - Evaluación de la prevalencia de intentos de suicidios y suicidios consumados.
  - Evaluación de la prevalencia del consumo de sustancias.

- b. **Crear, adaptar, traducir a LSCh y validar instrumentos de evaluación en salud mental.** Se sugiere la traducción y adaptación de instrumentos que incluyan videos en que los ítems sean presentados en LSCh. La adaptación y traducción del instrumento de medición de síntomas depresivos PHQ-9 a LSCh para uso en población chilena desarrollada en este proyecto es un primer paso en esta línea.

Sería importante, considerando la alta prevalencia de los trastornos de ansiedad en la población general y lo reportado internacionalmente para la población sorda, continuar con el GAD-7 (Spitzer et al., 2006), que es un cuestionario de siete preguntas que evalúa síntomas de ansiedad generalizada. Este cuestionario incluye preguntas en un formato muy similar al Cuestionario PHQ-9. Otro instrumento que resultaría beneficioso adaptar y traducir es el cuestionario de síntomas psicológicos CORE-OM (Evans et al., 2002), también de uso liberado de pago y validado en múltiples idiomas, incluida la Lengua de Señas Británica (BSL), lo que respalda la viabilidad de la traducción y adaptación de este instrumento a LSCh. En un siguiente nivel se podría continuar con otros instrumentos considerados relevantes a partir de los estudios realizados.

## 6. Conclusiones

Las personas sordas constituyen un grupo que se ha visto significativamente marginado de muchas políticas públicas, incluyendo aquellas vinculadas a la salud mental y a la salud en general. La situación particular de la comunidad sorda chilena es, desde diferentes aristas, más grave que la reportada en otros países que ya han recorrido mucho camino en la búsqueda de mejores condiciones para la atención en salud mental de este grupo, respetando sus características lingüísticas y culturales. Por una parte, un gran problema es la falta de preparación de los intérpretes de LSCh al no haber instancias de formación especializada. Otro elemento que ha obstaculizado el avance en esta área es el tardío reconocimiento de la LSCh como una lengua propiamente tal, un importante hito que en los países más desarrollados tuvo lugar hace ya muchos años y que es un asunto que ya no se cuestiona. En los países que ya cuentan con un reconocimiento oficial a sus lenguas de señas se cuenta con un marco desde el cual se pueden plantear exigencias al Estado para asegurar que las personas puedan ser atendidas en su lengua, entre otros derechos.

Como hemos visto, la gravedad de la situación se hace aún más evidente si se tiene en cuenta que las personas sordas presentan mayor incidencia de problemas de salud mental que la población general y que a la base de este hecho están las condiciones de exclusión que experimentan a lo largo de su vida. Son muchos los ámbitos de la política pública en los que se debe avanzar para ir disminuyendo las barreras que les impiden una plena participa-

ción social. Una de ellas es la falta de oportunidades de acceder tempranamente a la lengua de señas, lo cual se asocia también a la falta de reconocimiento oficial de la Lengua de Señas Chilena en tanto lengua, pues esto ha sido recientemente aprobado. Las políticas educativas también se constituyen muchas veces como barreras cuando desconocen la situación particular de los estudiantes sordos y dificultan sus posibilidades de acceso al proceso de aprendizaje en su lengua. Es de esperar que el reconocimiento de la LSCh abra oportunidades en esta línea y constituya también un argumento sólido a partir del cual se promuevan los cambios necesarios para una atención justa y digna en el sistema de salud, y especialmente en la salud mental.

Es fundamental instalar tan pronto como sea posible una unidad especializada en la atención en salud mental para personas sordas, donde se pueda trabajar con un enfoque culturalmente pertinente y que pueda constituirse en un centro de desarrollo de conocimiento en el área desde el cual apoyar el desarrollo de programas específicos, además de proporcionar atención a distancia a personas fuera del área metropolitana. Entre los programas que se podrían impulsar desde esta unidad especializada están aquellos que buscan promover mejores condiciones de desarrollo para niños y niñas sordos a través del acompañamiento a sus cuidadores.

También se debe promover la capacitación de profesionales de la salud, intérpretes de LSCh y mediadores sordos. En paralelo, se debe seguir avanzando en la investigación, desarrollando estudios que permitan conocer con mayor profundidad la realidad de la comunidad sorda en términos de salud mental, sus experiencias y sus necesidades de información sobre estas áreas. Es necesario financiar proyectos de investigación que permitan desarrollar instrumentos de evaluación y realizar estudios de prevalencia en algunos de los aspectos propuestos.

Para comenzar, sería relevante realizar un estudio de prevalencia de síntomas depresivos luego de haber efectuado la aplicación piloto del instrumento PHQ-9, traducido y adaptado en el contexto de este proyecto de política pública. Cabe destacar que el procedimiento utilizado en dicha traducción y adaptación probó ser adecuado para generar herramientas que respeten las características culturales y lingüísticas de la comunidad sorda. El registro de este proceso, incluyendo los obstáculos surgidos en el camino y la forma en que fueron abordados, será un material útil para posteriores desarrollos de traducciones y adaptaciones de otros instrumentos a la LSCh para evaluar salud mental en personas sordas.

Finalmente, es importante enfatizar que este proyecto buscó en todo momento la participación de la comunidad sorda en el desarrollo de sus actividades. Además de contar con integrantes sordas en el equipo, se realizaron entrevistas a miembros de esta comunidad y en la última etapa se presentó la

propuesta a un grupo de personas sordas para recibir retroalimentación. Este último paso fue muy importante, pues si bien los participantes estuvieron de acuerdo en los diversos componentes de la propuesta, sus sugerencias permitieron precisar varios puntos y enfatizar en la forma en que la comunidad sorda debe hacerse parte de las acciones futuras. Un tema importante que se planteó es el desarrollo de perfiles y protocolos que permitieran un mejor funcionamiento de las intervenciones propuestas. Por ejemplo, el desarrollo del perfil del mediador sordo o del intérprete, y el protocolo para la atención a distancia. En el diseño de aquello es clave que se incluya a personas sordas para otorgarle validez cultural a este componente, así como a todos los elementos incluidos en la propuesta, de lo contrario no podríamos aspirar a que iniciativas como esta contribuyan efectivamente a superar obstáculos y eliminar la exclusión.

## Referencias

- Anderson, M. L., Glickman, N. S., Mistler, L. A., y González, M.** (2016). Working therapeutically with deaf people recovering from trauma and addiction. *Psychiatric Rehabilitation Journal*, 39 (1), pp. 27–32.
- Baader, T., Molina, J. L., Venezian, S., Rojas, C., Farias, R. et al.** (2012). Validación y utilidad de la encuesta PHQ-9 (*Patient Health Questionnaire*) en el diagnóstico de depresión en pacientes usuarios de atención primaria en Chile. *Revista Chilena de Neuro-psiquiatría*, 50(1), pp. 10-22.
- Beck, A.T., Ward, C. H., Mendelson, M., Mock, J., y Erbaugh, J.** (1961). An inventory for measuring depression. *Archives of General Psychiatry*, 4, pp. 561-571.
- Black, P. A. y Glickman, N. S.** (2006). Demographics, psychiatric diagnoses, and other characteristics of North American deaf and hard-of-hearing inpatients. *Journal of Deaf Studies and Deaf Education*, 11(3), pp. 303-321.
- Boness, C.** (2016). Treatment of deaf clients: Ethical considerations for professionals in psychology. *Ethics & Behavior*, 26(7), pp. 562–585.
- Brenman, N. F., Hiddinga, A., y Wright, B.** (2017). Intersecting cultures in deaf mental health: An ethnographic study of NHS professionals diagnosing autism in D/deaf children. *Cult Med Psychiatry*, 41, pp. 431–452.
- Brown, P. M. y Cornes, A.** (2015). Mental health of deaf and hard-of-hearing adolescents: What the students say. *Deaf Studies and Deaf Education*, 20(1), pp. 75–81.
- Cabral, L., Muhr, K., y Savageau, J.** (2013). Perspectives of people who are deaf and hard of hearing on mental health, recovery, and peer support. *Community Ment Health J*, 49, pp. 649–657.
- Campos, V. y Cartes-Velásquez, R.** (2019). Estado actual de la atención sanitaria de personas con discapacidad auditiva y visual: una revisión breve. *Rev Med Chile*, 147, pp. 634-642.

- Casas Idárraga, D. A.** (2009). Depresión y ansiedad en personas con deficiencia auditiva: revisión de literatura. *Revista Virtual Universidad Católica del Norte*, No. 28, pp. 2-15.
- Chatzidamianos, G., Fletcher, I. Wedlock, L., y Lever R.** (2019). Clinical communication and the 'triangle of care' in mental health and deafness: Sign language interpreters' perspectives. *Patient Education and Counseling*, 102, pp. 2010–2015.
- Chaveiro, N., Reis Duarte, S. B., Ribeiro de Freitas, A., Barbosa, M. A., Porto, C. C., y de Almeida Fleck, M. P.** (2013). Instrumentos em Língua Brasileira de Sinais para avaliação da qualidade de vida da população surda. *Rev Saúde Pública*, 47(3), pp. 616-23.
- Connolly, C. M., Rose, J. y Austen, S.** (2006). Identifying and assessing depression in prelingually deaf people: A literature review. *American Annals of the Deaf*, 151(1), pp. 49-60.
- Organización de Naciones Unidas.** (2008). Convención de los Derechos de Personas con Discapacidad. Madrid: Naciones Unidas.
- Crowe, T.** (2017). Is Telemental Health Services a viable alternative to traditional psychotherapy for deaf individuals? *Community Mental Health*, 53, pp. 154–162.
- de Bruin, E. y Brugmans, P.** (2006). The psychotherapist and the sign language interpreter. *Journal of Deaf Studies and Deaf Education*, 11(3), pp. 360-368.
- Diaz D. R., Landsberger, S. A., Powlinski, J., Sheward, J., y Sculley, C.** (2013). Psychiatric disorder prevalence among deaf and hard-of-hearing outpatients. *Comprehensive Psychiatry*, 54, pp. 991–995.
- du Feu, M. y Chovaz, C.** (2014). Mental health and deafness. New York: Oxford University Press.
- Estrada, B.** (2012). Beck Depression Inventory-II in Mexican Sign Language. Reliability and factorial data. *International Journal on Mental Health and Deafness*, 12, pp. 4-12.
- Evans, C., Connell, J., Barkham, M., Margison, F. et al.** (2002). Towards a standardised brief outcome measure: Psychometric properties and utility of the CORE-OM. *British Journal of Psychiatry*, 180, pp. 51-60.
- Fellinger, J., Holzinger, D., Dobner, U., Gerich, J., Lehner, R., Lenz, G., Goldberg, D.** (2005). Mental distress and quality of life in a deaf population. *Soc Psychiatry Psychiatr Epidemiol*, 40, pp. 737–742.
- Fellinger, J., Holzinger, D., y Pollard, R.** (2012). Mental health of deaf people. *Lancet*, 379, pp. 1037–1044.
- García-García, A., Zaragoza, L., De Castro, M., Ferre, F. y Muñoz, J.** (2011). Salud mental y personas sordas. *Revista Autonomía Personal*, 5, pp. 44-47.
- Glickman, N.** (2003). Culturally affirmative mental health treatment for deaf people: What it looks like and why it is essential. En N. S. Glickman y S. Gulati (Eds.), *Mental health care of deaf people: A culturally affirmative approach*. Lawrence Erlbaum Associates Publishers, pp. 1–32.

- González, M., Calderón, J., Jeria, A., Repetto, P., Valdivia, G. y Vivanco, A.** (2014). 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. En *Propuestas para Chile. Concurso de Políticas Públicas UC 2014*, pp. 89-118.
- González, M. y Pérez, A.** (2017). La Lengua de Señas Chilena: un recorrido por su proceso de desarrollo desde una perspectiva multidimensional. *Revista Espaço, INES*, N° 45, pp. 145-166.
- Guthmann, D., Titus, J., Embree, J., y Wilson, J.** (2017). Translation and validation of an online suite of assessments in American Sign Language. *JADARA*, 51(1), pp. 12-20.
- Gutman, V.** (2005). Ethical reasoning and mental health services with deaf clients. *Journal of Deaf Studies and Deaf Education*, 10(2), pp. 171-183.
- INE.** (2012). *Censo de Población y Vivienda 2012*. Santiago: Instituto Nacional de Estadísticas de Chile.
- INE.** (2015). *II Estudio Nacional de Discapacidad*. Santiago: Instituto Nacional de Estadísticas de Chile.
- Kroenke, K., Spitzer, R. L., y Williams, J. B.** (2001). The PHQ-9: validity of a brief depression severity measure. *Journal of General Internal Medicine*, 16(9), pp. 606-613.
- Kyle, J.** (2001). Deaf children learning to sign. *Rev. Online Da Bibl. Prof. Joel Martins*, 2(3), pp. 27-37.
- Ladd P.** (2003). *Understanding Deaf Culture. In search of Deafhood*. Clevedon, UK: Multilingual Matters.
- Landsberger, S., Diaz, D., Spring, N., Sheward, J., Sculley, C.** (2014). Psychiatric diagnoses and psychosocial needs of outpatient deaf children and adolescents. *Child Psychiatry Hum Dev.*, 45, pp. 42-51.
- Lane, H.** (2005). Ethnicity, ethics, and the deaf-world. *Journal of Deaf Studies and Deaf Education*, 10(3), pp. 291-310.
- Lissi, M. R., Sebastián, C., Vergara, M. y Iturriaga, C.** (2019). When inclusion jeopardizes the learning opportunities of deaf students: The case of Chile. En H. Knoors, M. Brons and M. Marschark (Eds.), *Deaf education beyond the western world: Context, challenges, and prospects*. Oxford University Press, pp. 323-341.
- Meador, H. E. y Zazove, P.** (2005). Health care interactions with Deaf Culture. *JABFP*, 18(3), pp. 218-222.
- Ministerio de Planificación Social** (2010). Ley 20.422, que Establece normas sobre igualdad de oportunidades e inclusión social de personas con discapacidad.
- Ministerio de Relaciones Exteriores** (2008). DECRETO 201, que Promulga la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo.
- Ministerio de Salud** (2012). Ley 20.584, que Regula los derechos y deberes que tienen las personas en relación con acciones vinculadas a su atención en salud.

- Ministerio de Salud** (2017). *Plan Nacional de Salud Mental 2017-2025*.
- Olazabal Eizaguirre, N., Pousa Rodriguez, V., Sesma Pardo, E., Fernández-Rivasa, M. A., y González-Torres, M. A.** (2014). Experiencias en salud mental y sordera: una perspectiva desde la puesta en marcha de una unidad. *Norte de salud mental, XII*, pp. 73-78.
- Pertz, L., Plegue, M., Diehl, K., Zazove, P., y McKee, M.** (2018). Addressing mental health needs for deaf patients through an integrated health care model. *Journal of Deaf Studies and Deaf Education, 23*(3), pp. 240–248.
- Rogers, K., Young, A., Lovell, K., Campbell, M., Scott, P., y Kendal, S.** (2012). The British Sign Language versions of the Patient Health Questionnaire, the Generalized Anxiety Disorder 7-Item Scale, and the Work and Social Adjustment Scale. *Journal of Deaf Studies and Deaf Education, 18*(1), pp. 110-22.
- Spitzer, R., Kroenke, K., Williams, J., y Lowe, B.** (2006). A brief measure for assessing generalized anxiety disorder: The GAD-7. *Arch Intern Med, 166*, pp. 1092-1097.
- Vernon, M. y Leigh, I.** (2007). Mental health services for people who are deaf. *American Annals of the Deaf, 152*(4), pp. 374- 381.
- Vernon, M. y Miller, K.** (2001). Interpreting in mental health services: Issues and concerns. *American Annals of the Deaf, 146*(5), pp. 429 – 434.
- Wilson, J. y Schild, S.** (2014). Provision of mental health care services to deaf individuals using telehealth. *Professional Psychology: Research and Practice, 45*(5), pp. 324–331.
- Wright, G. y Reese, R. J.** (2015). Strengthening cultural sensitivity in mental health counseling for deaf clients. *Journal of Multicultural Counseling and Development, 43*, pp. 275-285.
- Wright, B., Walker, R., Holwell, R., Gentili, N., Barker, M., Rhys-Jones, et al.** (2012). A new dedicated mental health service for deaf children and adolescents. *Advances in Mental Health, 11*(1), pp. 95–105.

## Anexo: Estimación presupuestaria de las medidas propuestas

### Costos estimados Unidad de salud mental para personas sordas

Bienes de capital			
Ítem	Número	Valor unitario CLP\$	Total CLP\$ (costo de instalación único)
Computador	8	350.000	2.800.000
Pantalla	8	80.000	640.000
			<b>3.440.000</b>

Nota: fuente de financiamiento: Minsal.

Recursos humanos				
Profesional	Número	Horas contrato	Sueldo estimado por profesional CLP\$	Total CLP\$ (costo mensual)
Médico psiquiatra	1	22	1.200.000	1.200.000
Psicólogo(a)	2	44	1.200.000	2.400.000
Enfermera	1	22	600.000	600.000
Técnico en computación*	1	11	100.000	100.000
Intérprete LSCh	4	44	600.000	2.400.000
Asistente de administración	1	44	600.000	600.000
Trabajador(a) social	1	44	800.000	800.000
Mediador(a) sordo(a)	2	44	450.000	900.000
Total equipo profesional	13			<b>9.000.000</b>

\*Cargo compartido con otras unidades del hospital.

Nota: fuente de financiamiento: Minsal.

### Costo estimado intérpretes para la red de salud

Profesional	Número	Horas contrato	Sueldo estimado por profesional CLP\$	Total CLP\$ (costo mensual)
Intérpretes LSCh en distintos puntos del país	30	44	600.000	<b>18.000.000</b>

Nota: fuente de financiamiento: Minsal y Senadis.

### Formación y capacitación de profesionales en el área de salud y salud mental

Componentes	Gasto anual CLP\$	Fuente de financiamiento	Duración del gasto
Cursos para estudiantes de educación superior	15.000.000	Mineduc + Senadis	Al menos tres años
Diplomado para profesionales	75.000.000	Minsal	Un año
Capacitación a intérpretes	24.000.000	Senadis	Un año
Formación de mediadores sordos	8.000.000	Senadis	Un año

### Prevención y promoción de salud en y particularmente salud mental

Recursos humanos				
Profesional	Número	Horas contrato	Sueldo estimado por profesional CLP\$	Total CLP\$ (costo mensual)
Profesor(a) diferencial	2	44	600.000	1.200.000
Adultos(as) sordos(as)	5	44	450.000	2.250.000
Total mensual	7			<b>3.450.000</b>

Nota: fuente de financiamiento: Minsal.

#### CÓMO CITAR ESTE CAPÍTULO:

**Lissi, M. R., Bacigalupo, F., González, M., Escobar, V., Vergara, M., Varas, E. y Bonilla, Y.** (2021). La exclusión de la comunidad sorda del sistema de atención en salud mental. Hacia un modelo que respete sus características culturales y lingüísticas. En: Centro de Políticas Públicas UC (ed.), *Propuestas para Chile. Concurso de Políticas Públicas 2020*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 17-47.



# Análisis comparativo de los subsistemas de salud general público, privado y laboral: identificando nuevas propuestas para la reforma del sistema de salud chileno

INVESTIGADORES<sup>1</sup>

**MANUEL ESPINOZA**  
Escuela de Medicina UC

**MARCOS SINGER**

**PEDRO TRAVERSO**  
Escuela de Administración UC

---

## RESUMEN<sup>1</sup>

A partir del análisis comparativo de los subsistemas de salud general pública, general privada y laboral de Chile se identificaron cinco propuestas que esperan contribuir con elementos adicionales a la discusión sobre la reforma del sistema de salud del país. El trabajo aplicó un marco de análisis que permite evaluar la capacidad de cada subsistema para enfrentar los principales problemas clásicos de los seguros de salud, identificados en la literatura, que incluyen dificultades de solidaridad, de selección, de reclasificación, de eficiencia y de universalidad. A partir de este análisis, que fue validado con diferentes expertos, se analizaron las posibles causas que podrían explicar la mayor o menor capacidad de cada subsistema para enfrentar estas dificultades.

La primera propuesta corresponde a potenciar la prevención mediante la normativización del gasto y la creación de un plan nacional de prevención. Esta propuesta se fundamenta en que la ausencia de instrumentos normativos que aseguren destinar recursos a este objetivo genera su postergación

---

<sup>1</sup> Esta propuesta fue presentada en un seminario organizado por el Centro de Políticas Públicas UC, realizado el 25 de noviembre del año 2020, en el que participaron como panelistas Jeannette Vega, gerenta de innovación médica de la Red de Salud UC Christus; Lorenzo Constans, presidente de la Asociación de Mutuales, y Ricardo Bitrán, economista y asesor internacional en temas de salud.

en favor de actividades curativas. La segunda propuesta es reforzar el uso y monitorización de guías y protocolos de práctica clínica, y hace hincapié en la generación de instrumentos que integren las buenas prácticas clínicas con la disponibilidad de recursos del sistema de salud. La tercera propuesta insiste en la necesidad que el sistema elabore un plan único de salud, enfatizando en innovar en su diseño y en la institucionalidad para su elaboración y actualización. En particular se propone, en términos de diseño, la elaboración de un cuadro nacional de medicamentos y la incorporación de una selección de problemas de salud garantizados con cobertura universal. En cuarto lugar, en tanto, se propone aumentar la cobertura de la salud laboral mediante la incorporación gradual de enfermedades en las que exista clara evidencia de que padecerlas se puede atribuir en parte al ámbito laboral, como, por ejemplo, algunas enfermedades mentales y musculoesqueléticas. Finalmente, la quinta propuesta es incorporar a las mutualidades como competidores de la salud general privada, lo que podría materializarse en el caso de que nuestro país mantenga un sistema de seguros privados operando en la seguridad social. Esta participación ofrecería la oportunidad de explorar el desempeño de organizaciones sin fines de lucro con un modelo centrado en la prevención en el aseguramiento de la salud privada.

## 1. Antecedentes

De acuerdo con el reporte de la Organización Mundial de la Salud del año 2000, los sistemas de salud corresponden a todas las organizaciones, las instituciones y los recursos dedicados a producir actividades en salud (OMS, 2000). Su objetivo final es “mejorar la salud de la población a la que sirven”, pero también se han reconocido como otros dos objetivos “el responder a las expectativas de las personas” (expectativas que no son necesariamente médicas) y “brindar protección financiera contra los costos de la mala salud”.

Utilizando el marco conceptual que ofrece este mismo informe, las múltiples organizaciones o entidades que conforman el sistema pueden dividirse según las funciones que cumplen. Primero, está la función de rectoría que en la inmensa mayoría de los países es ejercida por el Ministerio de Salud. No obstante, cabe destacar que aquello implica la función regulatoria, que puede ser delegada a otros cuerpos como superintendencias u órganos de referencia técnica (por ejemplo, un laboratorio nacional de referencia o una agencia regulatoria sanitaria). En segundo lugar está la función del financiamiento, que puede ser encargada a uno o más aseguradores con o sin fines de lucro, dependiendo del modelo que adopta el sistema de salud. En tercer lugar está la función de prestación de servicios –que ejerce un conjunto de centros de salud públicos, privados o ambos– y que otorgan los servicios de salud en los niveles primario, secundario y terciario. Finalmente, la función de creación de recursos (inversión y capacitación) habitualmente se desempeña desde la

autoridad sanitaria, pero también en colaboración con entidades prestadoras de salud (Espinoza et al., 2019).

Los arreglos institucionales que se observan en los distintos sistemas de salud del mundo en general pueden describirse apelando a la similitud a algún modelo clásico. Por ejemplo, el sistema nacional de salud, tipo Beveridge, hace referencia a un arreglo en el cual las funciones de financiamiento, prestación y creación de recursos se integran en un único sistema público. Por otro lado, en el sistema de seguridad social tipo Bismarck hay separación de funciones con múltiples aseguradores (públicos y privados sin fines de lucro), y se ejerce la función de financiamiento con una red de prestadores en la que también pueden coexistir públicos y privados. Una variante de este es el sistema con un único asegurador o financiador. Finalmente, en el modelo de seguros privados, el financiamiento está delegado al mercado de seguros con fines de lucro, que negocian directamente con prestadores en su mayoría privados. Cabe destacar que ningún país tiene implementado un único modelo, sino que habitualmente hay más de un sistema coexistiendo. Sin embargo, hay ciertos referentes en los cuales el modelo tiene bastante supremacía, por ejemplo, los casos de Reino Unido y su Sistema Nacional de Salud, o Alemania y su sistema de seguridad social.

En el caso de Chile coexisten varios modelos (González et al., 2019). Por ejemplo, el subsector público puede verse como un modelo de pagador único (Fonasa) que ejerce la función de compra de servicios de salud primariamente en la red de prestadores públicos, pero también privados. Por otro lado, en el subsector privado opera un modelo similar a la seguridad social con múltiples aseguradores, pues tienen acceso a administrar las cotizaciones obligatorias de los trabajadores, aunque con características de modelo privado, pues pueden rechazar a personas con preexistencias y fijar libremente los precios de sus múltiples planes de cobertura. Un tercer subsector es la salud laboral, que funciona como un sistema integrado en que el financiador es también prestador, con aportes del empleador. En la operación de este conjunto de sistemas emergen una serie de problemas de protección financiera, de oportunidad y de acceso a servicios de salud de calidad, lo que ha llevado a una larga discusión de reforma que aún no se zanja.

Si bien las funciones y las metas definidas del sistema de salud son claras, la evidencia muestra que no son fáciles de alcanzar y que hay una serie de complejidades que deben ser consideradas en el diseño de un sistema. Uno de los obstáculos con los que debe lidiar un sistema de salud es que existen diferentes actores de interés, cuyos objetivos no siempre están alineados; por ejemplo, la población que requiere servicios de salud, los proveedores que entregan dichos servicios, las aseguradoras que los financian y los empleadores que pueden jugar un rol relevante, especialmente ahora en la salud laboral.

Desde la última reforma del sistema de salud en el año 2003 se ha mantenido una discusión constante respecto de la necesidad de un cambio más estructural, que ha estado motivada en buena parte por problemas de justicia social. Por ejemplo, el hecho de que el acceso a servicios de salud oportunos y de calidad está determinado por la capacidad de pago de las personas o que el acceso a seguros privados que otorgan mejores coberturas está limitado por condiciones de salud preexistentes ha motivado esfuerzos por generar propuestas. A la fecha, se observa un acuerdo bastante transversal entre sectores políticos y de actores del sistema respecto de la necesidad de un cambio. Sin embargo, resta aún consensuar específicamente qué modificaciones realizar, tanto en términos de su profundidad estructural como de la gradualidad de su implementación.

Si bien esta discusión lleva más de una década sin llegar a consenso, hay señales claras de que no puede postergarse por mucho más. El gobierno ha presentado dos proyectos de ley que apuntan hacia una reforma de corto plazo y que están siendo estudiados en el Congreso. Al mismo tiempo, el país sostendrá un proceso constitucional que inevitablemente catalizará esta discusión. En este contexto resulta pertinente una activa participación del sector académico para que contribuya con propuestas adicionales que puedan ser incorporadas.

El equipo académico identificó una oportunidad de análisis del sistema que pareció ausente en las propuestas de reforma disponibles en el país. Se constató que los estudios del sistema chileno hacían escasa o nula referencia al subsistema de salud laboral, pese a que evaluaciones previas han demostrado que este se hace cargo de varios de los conflictos que existen en el sistema de salud común. Por lo tanto, un análisis comparativo de este subsistema y los sistemas general público y privado podría ser de utilidad para identificar elementos adicionales a considerar en las actuales propuestas de reforma.

## 2. Objetivos

El presente trabajo tiene por objetivo aportar propuestas concretas para nutrir positivamente la actual discusión sobre la reforma a los sistemas de salud, a partir de un análisis de los subsistemas de salud chileno –general pública, general privada y laboral– basado en los principales problemas que se reportan en la literatura para este tipo de sistemas.

Los objetivos específicos de este estudio fueron:

1. Hacer un análisis comparativo entre los subsistemas de salud chileno (público, privado y laboral), utilizando un marco de análisis *ad hoc* de las principales problemáticas genéricas descritas en la literatura y en estudios existentes.

2. Desarrollar una propuesta concreta que pueda enriquecer el diseño de un sistema de salud general en Chile, en el marco de la discusión nacional vigente, considerando cómo se comporta cada subsistema frente a los problemas genéricos estudiados.

### 3. Metodología

Se definió un marco de análisis a partir del levantamiento de los principales problemas de los sistemas de salud reportados en la literatura, adaptando y expandiendo un instrumento que fue utilizado por parte de este equipo en un análisis sobre la salud laboral. Los problemas considerados en este análisis incluyen aspectos de solidaridad, reclasificación, universalidad, eficiencia y selección, como se muestra en el Anexo 1. La adaptación se centró en la selección de problemas que efectivamente se aplican a los tres subsistemas analizados, eliminando los problemas del aseguramiento de grupos y agregando la dimensión de universalidad.

Cada investigador de este equipo evaluó en forma separada el grado de manifestación de cada uno de esos problemas genéricos en los subsistemas de salud general pública, salud general privada y salud laboral usando una escala de Likert, en la cual 1 es muy bajo, 2 es bajo, 3 es medio, 4 es alto, y 5 es muy alto. Luego, cada valoración fue comparada y en aquellos puntos de discordancia se deliberó para lograr un consenso entre los tres.

La evaluación consensuada fue validada con la opinión experta de tres revisores independientes. La selección de los revisores atendió al criterio de contar con las visiones de un experto con experiencia en administrar el fondo nacional de salud (público), una aseguradora privada (isapre) y una mutualidad de seguridad laboral.

A partir de esta evaluación final se identificaron los aspectos característicos de cada subsistema de salud que podrían explicar el grado de manifestación en cada uno de los problemas analizados, y después se generaron conclusiones que fueron discutidas en un taller de validación con expertos convocados a emitir un juicio crítico.

A partir de los resultados del análisis realizado y el feedback de expertos se desarrollaron propuestas concretas sobre elementos del diseño del sistema de salud que pretenden ser un aporte para evitar o atenuar los problemas genéricos estudiados en el contexto de la discusión vigente. Finalmente, se realizó un taller de validación de las propuestas presentadas y se recogieron e incorporaron los principales comentarios.

## 4. Resultados

Cabe destacar que esta evaluación no tuvo por objetivo contrastar los subsistemas de salud, lo que sería una tarea de gran complejidad si consideramos la heterogeneidad de sus objetivos, alcances y realidades. Tal como se comentó anteriormente, el propósito de esta evaluación fue entender cómo enfrentan los subsistemas, en su propio marco de acción, los principales problemas genéricos de los seguros de salud, y a partir de ese entendimiento desarrollar potenciales mejoras. Los resultados resumidos de esta evaluación se muestran en la Tabla 1 y se presentan de forma más detallada en el Anexo 2. Estos valores indican la presencia de cada problema en los distintos subsistemas de salud, por lo que valores más elevados revelan una mayor gravedad de ese tema.

TABLA 1. **Resumen de evaluación de los problemas genéricos de salud**

Macro tema	Evaluación		
	Salud general pública	Salud general privada	Salud laboral
Solidaridad	○ 1,3	● 3,3	○ 2,0
Reclasificación	○ 1,0	● 3,0	○ 2,0
Universidad	○ 2,0	● 3,0	● 3,7
Eficiencia	○ 2,7	● 3,6	○ 1,7
Selección	○ 1,9	● 4,2	○ 1,4

Fuente: elaboración propia.

A partir de esta evaluación se analizaron algunos elementos y aspectos que podrían explicar los resultados obtenidos por cada subsistema y que se presentan a continuación, explicando brevemente cuál o cuáles de los problemas genéricos de los sistemas de salud ayudan a mitigar. Este análisis constituye la base de las propuestas que se presentan más adelante.

### 4.1. Alineamiento de incentivos entre asegurador, proveedor de salud y médico

Los problemas genéricos estudiados tienden a reducirse cuando los incentivos del asegurador, el prestador de servicios y el médico están alineados para intentar mantener sanos a sus asegurados mediante esfuerzos de prevención, y cuando desean recuperarlos de la forma más eficiente y eficaz ante un problema de salud.

Las dificultades de eficiencia, como la demanda inducida, se reducen porque los incentivos de quien determina el tratamiento (el médico) están

alineados con los incentivos del asegurador, que debe pagarlos. Los problemas de falta de innovación general y de procesos se reducen porque tanto los proveedores de salud como los aseguradores se benefician con cualquier innovación que mejore la eficacia, y la eficiencia del tratamiento será bienvenida. Por lo mismo, los problemas de exceso de tecnologías no eficientes disminuyen porque ninguno tiene incentivos para incorporar tecnologías que no sean costo-efectivas.

Los problemas de selección, como las listas de espera, también se mitigan con este alineamiento, porque el asegurador debe pagar tanto los costos del tratamiento como los costos de las licencias asociados a los tiempos de espera de este.

Resulta interesante que el grado en que se dé este alineamiento depende del grado en que se cumplan las siguientes condiciones:

- i. El mismo asegurador cubre los costos de las prestaciones médicas (tratamientos), las prestaciones económicas (licencias) y los esfuerzos de prevención.
- ii. El asegurador puede controlar de forma efectiva los esfuerzos de prevención y de tratamiento que entregan los prestadores a los asegurados para que no sean inferiores o superiores a los realmente requeridos para mantener sano o sanar al paciente lo antes posible.
- iii. El asegurador no puede traspasar el aumento de sus costos a los asegurados vía alza de tarifa o copagos.

En la configuración actual del subsistema de salud laboral se cumplen las tres condiciones, ya que las mutualidades están integradas con los proveedores de servicio, y además cuentan con médicos que dependen de ellas. En la salud general pública se cumple la condición (i) y parcialmente la condición (ii), pero la (iii) no se cumple, pues el Estado siempre debe financiar los costos no cubiertos por el seguro.

En la salud privada se cumple la condición (i), pero la condición (ii) no se cumple, debido a que los proveedores de servicio de salud y los médicos pueden tener incentivos distintos a los del asegurador y este no puede controlarlos de manera efectiva. Tampoco se cumple la condición (iii) cuando las isapres pueden traspasar las alzas de sus costos al valor de los planes que ofrece a los asegurados.

#### **4.2. Existencia de protocolos médicos**

Cuando existen protocolos médicos bien definidos, que establecen con claridad los exámenes y tratamientos que requiere cada patología y a los que se puede hacer seguimiento y controlar su adherencia, entonces se pueden manejar algunos de los problemas genéricos estudiados. Los conflictos de eficiencia relacionados con el riesgo moral se reducen porque el paciente no

puede solicitar más exámenes o tratamientos que los que realmente le corresponden según la patología que padece. Del mismo modo, se reduce el riesgo de demanda inducida porque se limita la posibilidad del médico o profesional de la salud de solicitar exámenes o tratamientos adicionales.

Si bien todos los subsistemas estudiados consideran la utilización de protocolos médicos, es en la salud laboral donde existen mejores condiciones para su cumplimiento, debido a que, como resulta evidente, su campo de acción está limitado a los accidentes y enfermedades laborales. Luego, se requiere un número menor de protocolos y por lo general de menor complejidad, aunque también porque existe el alineamiento mencionado en el punto anterior: el médico que debe seguir el protocolo depende laboralmente del asegurador, que necesita que estos se sigan.

### **4.3. Plan único de salud**

La existencia de un plan único de salud permite sortear varios de los problemas estudiados. La falta de solidaridad de riesgo individual y de ingreso se reducen con la existencia de un único plan. Lo mismo ocurre con el riesgo de reclasificación individual. El plan único también reduce los problemas de eficiencia relacionados con el costo de búsqueda y los problemas de selección adversa.

Cabe destacar que la existencia de un plan único puede fomentar el desarrollo de seguros complementarios que, aunque pueden tener un efecto positivo para el sistema, eventualmente podrían permitir a las personas armar su propio plan de salud, en cuyo caso los problemas antes descritos volverían a observarse.

### **4.4. Empresa como agrupador y aliado en la mantención y recuperación de la salud**

La existencia de la empresa como un agrupador de personas y como un agente activo en la seguridad laboral cumple tres roles relevantes: (i) agrupa a personas con diferente nivel de riesgo en un solo seguro, (ii) puede actuar como un verificador o auditor de los siniestros que se reportan al seguro y (iii) apoya los esfuerzos de prevención. Estos roles permiten atenuar varias de las dificultades estudiadas.

Los problemas de solidaridad de riesgo e ingreso individual se reducen porque estos no impactan el costo del seguro. El riesgo moral también se reduce porque las personas tienen menos incentivos para cambiar su comportamiento y demandar más servicios de salud que los que corresponden, debido a que la empresa puede cuestionar este comportamiento.

### **4.5. Ingreso fijo**

La existencia de un ingreso fijo para el seguro, ajustable solo por el comportamiento de los asegurados y no por la eficiencia en la provisión de los servicios, ayuda a controlar en alguna medida parte de la problemática.

Las trabas de eficiencia relacionadas con la demanda inducida se reducen porque no existen incentivos para entregar mayores beneficios y tratamientos que los que son realmente requeridos, pues este costo adicional no podrá ser traspasado al asegurado. Los problemas de falta de innovación y de falta de optimización de procesos disminuyen también porque se cuenta con incentivos para buscar innovaciones que permitan contener los costos y mejorar la eficacia, debido a que son la única vía disponible para asegurar la sostenibilidad del sistema. El mismo argumento explica la reducción del problema de exceso de tecnologías no eficientes: no existen incentivos para incorporarlas si no son eficaces porque ese costo adicional no podrá ser traspasado al asegurado.

El ingreso fijo es uno de los requisitos que se debe cumplir para que exista un alineamiento entre el asegurador, el médico y los prestadores de servicios dentro del sistema. De los subsistemas estudiados, solo el de salud laboral contempla un seguro con ingreso fijo, no obstante, es interesante observar que en la salud general privada se han puesto últimamente varias restricciones al alza de costo de los planes.

## **5. Propuestas**

Basándonos directa o indirectamente en las conclusiones descritas en el punto anterior, se desarrollaron propuestas concretas para nutrir positivamente la actual discusión sobre la reforma.

### **5.1. Potenciar la prevención mediante la normativización del gasto y la creación del plan nacional de prevención**

Se propone fomentar la conservación de la salud definiendo un plan progresivo que permita formalizar, monitorear y fomentar los esfuerzos en prevención que se realizan.

#### **5.1.1. Argumentación**

Cuando se calcula la combinación óptima entre prevenir y curar, casi siempre se obtiene una solución mixta (Singer y Donoso, 2009). Esto ha sido demostrado tanto en el ámbito de la salud común (Gérvás, Starfield y Heath, 2008; Adams, 2015) como de la salud laboral (Pransky, Loisel y Anema, 2011; Akanji, 2013). Sin embargo, con frecuencia se postergan los esfuerzos preventivos en favor de los curativos. Los motivos de por qué con frecuencia se reduce la prevención a un mínimo, muy lejos del óptimo, también han sido largamente estudiados (van Zoest. et al., 2017). Entre ellos destaca el hecho de que el costo de prevenir es inmediato y conocido, en cambio el beneficio de hacerlo es futuro e incierto. También se reconoce que los “bolsillos” están desalineados: aquel actor que incurre en el costo de prevenir no es el mismo que obtiene los beneficios de no tener que curar.

Una conclusión relevante que se desprende del análisis del sistema de salud y seguridad laboral chileno es que este último alinea los incentivos

para que se tienda al óptimo mixto de prevención y cura. En particular en seguridad laboral, los efectos de una buena prevención se manifiestan rápidamente (Brahm y Singer, 2013), mientras que en salud general esto no es tan claro. Dado que son las mutualidades las que asumen los costos, pero también los beneficios, tampoco se da el problema de desalineamiento antes descrito. Consecuencia directa de esta alineación es que se ha normativizado el gasto para asegurar que se invierta una proporción de fondos y esfuerzo en la prevención. Actualmente, el gasto asignado a actividades preventivas debe ser del 15% o más del presupuesto; sin embargo, en la práctica es algo mayor que el 18%.

En el sistema público se da con algo de fuerza el desalineamiento temporal, es decir, toda inversión realizada por un cierto gobierno será aprovechada por otro, muy en el futuro. También ocurre que el bolsillo que financia la prevención no es exactamente el mismo que financia la cura.

Una de las falencias más llamativas del sistema público es que, a diferencia del sistema de salud laboral, no existe la práctica de evaluar el gasto en prevención respecto del de cura. Por lo mismo, tampoco se da una regla de un 15% que fije un mínimo de prevención que sí se observa en el subsistema de salud laboral. Sin la obligatoriedad de destinar gasto a prevención, no existe incentivo para la evaluación ex ante de estrategias preventivas ni menos para la innovación en actividades de este tipo. El caso de la salud privada es aún más extremo que el de la salud común pública, pues el desalineamiento de los “bolsillos” es más profundo.

### **5.1.2. Aspectos relevantes para implementar esta propuesta**

La propuesta es que la prevención sea parte explícita de la normativa de la salud común, pública y privada, incluyendo la fijación de una proporción del presupuesto que deba ser invertida en acciones preventivas. Para ello se deben cumplir los siguientes aspectos.

#### **i. Monitoreo y reporte del gasto en prevención**

Para monitorear este gasto debe definirse qué tipo de prestación corresponde a prevención, curación y administración, entre otras. Esto podría implicar estudiar las guías médicas y otro tipo de protocolos de manera de codificar adecuadamente cada ítem de gasto. Los sistemas de contabilidad de cada uno de los prestadores de salud deben incluir la clasificación del caso de acuerdo con si es de prevención o de otra naturaleza, y poder agregarlo en diferentes unidades de tiempo, demográficas o geográficas.

#### **ii. Evaluación del impacto del gasto en prevención**

Con información de detalle de gasto en prevención pueden construirse modelos de evaluación que identifiquen mediante un análisis estadístico cuál es su impacto. Si bien los modelos deben basarse en la literatura internacional, es muy posible que los parámetros específicos sean locales. Por

ejemplo, es viable que el impacto del gasto en prevención de enfermedades cardiovasculares interactúe con el gasto en prevención de adicciones, dada la comorbilidad que existe en este tipo de problemas en todo el mundo y en Chile (Martínez et al., 2017). La magnitud de esta interacción dependerá de las diferentes cohortes sociodemográficas y, por ende, también dependerá del impacto de cada unidad de gasto adicional.

### iii. Optimización del gasto en prevención

Una vez construidos los modelos de impacto directo e impacto cruzado de las diferentes acciones de prevención en el nivel de morbilidad de las personas en Chile, se debe optimizar la asignación de recursos (Courbage, Loubergé y Peter, 2017). Para ello es necesario construir la función objetivo a optimizar y las restricciones que la limitan (Ershadi y Shemirani, 2019). Esta debiera considerar, según esta propuesta, un monto mínimo porcentual del ingreso total del seguro.

Se propone adoptar como función objetivo una medida de salud que permita una comparación entre las diversas actividades que realiza el sistema de salud, con el objeto de alinear los procesos de evaluación de tecnologías en salud que se desarrollan en el país. Al mismo tiempo se espera sintonizar con las prácticas internacionales de evaluación y para esto se sugiere adoptar el Año de Vida Ajustado por Calidad (QALY) como métrica.

## 5.2. Reforzar el uso y monitorización de guías y protocolos de práctica clínica

Un sistema de salud que avanza en eficiencia y equidad de acceso requiere de instrumentos que guíen el uso racional de los servicios de salud disponibles, limitando su utilización desproporcionada y evitando el alto gasto de bolsillo de las familias. Es importante aclarar que esta propuesta reconoce que una adecuada provisión de servicios de salud necesita contar con los insumos necesarios para una adecuada atención, lo cual se debe garantizar mediante un plan de salud que puede ser comprendido como un instrumento desde la demanda. Sin embargo, la oferta de servicios también requiere de instrumentos capaces de disminuir la heterogeneidad de prácticas y el uso de recursos a lo estrictamente requerido por la necesidad del paciente. La propuesta de fortalecimiento de guías y protocolos que aquí se desarrolla va justamente en la línea de alinear los esfuerzos de planificación sanitaria desde la demanda con los de otorgar una oferta racional y eficiente.

### 5.2.1. Argumentación

La desregulación de la oferta genera problemas de ineficiencia en el sistema de salud, favoreciendo la demanda inducida, el riesgo moral y el uso de tecnologías ineficientes. Adicionalmente, afecta el cumplimiento de la receptividad o *responsiveness*, uno de los objetivos esenciales de los sistemas de salud (OMS, 2000).

El rápido desarrollo del conocimiento médico trae desafíos a los profesionales de la salud y al sistema. Una consecuencia de ello es que, debido a la inmensidad de información disponible, su generación dinámica y la complejidad de su evaluación con métodos cada vez más sofisticados, la decisión de qué es más adecuado para un paciente difícilmente puede ser delegada a la individualidad de cada profesional médico. El riesgo de hacerlo sin ninguna guía es que indirectamente se incentiva al sobreuso de servicios. Esto se explica por dos razones fundamentales: primero, reducir el riesgo de error médico que está asociado a consecuencias medicolegales; y segundo, satisfacer el deseo de otorgar todos los recursos posibles al paciente, aun cuando estos puedan ser injustificados en términos de los escasos beneficios que producen y de las consecuentes implicancias que tiene en el acceso de otros pacientes.

Por otro lado, el riesgo moral que también genera sobreutilización de recursos –pero ahora desde el usuario que solicita más servicios de salud– también se ve favorecido en un sistema que opera sin guías clínicas. Debido a que la mayor parte de los servicios requieren prescripción médica, la existencia de guías y protocolos incentivan un uso racional de los recursos, limitando el riesgo moral.

Finalmente, la falta de guías clínicas se asocia a una mayor variabilidad de la práctica clínica, algo que tiene varias consecuencias. Primero, incentiva el sobreuso de consultas médicas debido a la demanda de segundas opiniones, produciendo ineficiencia. Segundo, cuando la variabilidad es importante, los pacientes perciben una desconfianza en el sistema. Tercero, si la percepción de desconfianza ocurre en un contexto en el cual quienes tienen más capacidad de pago tienen más acceso a estas múltiples consultas y a tomar mejores decisiones, la percepción de desconfianza se asocia a una sensación de injusticia en el acceso. Por lo tanto, la capacidad de un sistema de salud de otorgar directrices de la práctica clínica, independiente del médico o del hospital donde el paciente se atiende, mejora el cumplimiento de las expectativas no relacionadas con la atención médica (*responsiveness*).

### **5.2.2. Aspectos relevantes para implementar esta propuesta**

Para avanzar en esta lógica, el sistema de salud debe reforzar el uso de guías y protocolos de práctica clínica. Para efectos del presente documento, entenderemos las guías de práctica clínica como aquellos lineamientos consensuados entre los actores del sistema de salud, en los cuales la perspectiva médica es central respecto de las conductas que debe adoptar un profesional frente a un paciente, incluyendo consideraciones de uso racional y proporcionado de los recursos del sistema. En contraste, los protocolos de práctica clínica son instrumentos que adecúan las guías clínicas a las condiciones específicas de una red de prestación, incorporando sus restricciones de infraestructura, de recursos humanos y de acceso oportuno a servicios de salud. Estas herramientas no solo cumplen un rol en homogeneizar racionalmente la práctica

clínica, sino que son instrumentales para forzar la generación de consensos entre médicos y profesionales del área respecto de esta práctica, incorporando sistemáticamente consideraciones de uso racional.

Las guías clínicas han avanzado significativamente en términos de los métodos que soportan su elaboración. Sin embargo, en determinadas ocasiones el producto de la guía ve ciertas barreras de implementación en el sistema de salud. Por esta razón es que este debe producir siempre los protocolos que logren aterrizar las recomendaciones a la práctica habitual del sistema, haciendo explícitas las restricciones de cobertura. Por ejemplo, la guía ministerial para el manejo farmacológico de pacientes con diabetes mellitus 2 recomienda una serie de medicamentos que no están disponibles en el sistema público de salud. Aunque idealmente la red debiera avanzar con la cobertura de lo que está en la guía, esto no siempre ocurre, y es entonces el protocolo el instrumento que debiera normativizar la práctica clínica en el mundo real.

Esta propuesta impone un inmenso desafío de capacidades al sistema, pues obliga a disponer de las capacidades técnicas, que actualmente son muy limitadas en Chile. Por esta razón se propone que la misma institución encargada de elaborar y actualizar el plan único de salud debiera también estar dotada de las capacidades para elaborar, actualizar y monitorizar el cumplimiento de las guías de práctica clínica. De esta forma se limita el esfuerzo de instalar capacidades a una única iniciativa. La normativa que ampara este quehacer debiera ser explícito en que el alcance de estas guías debe ser en todo el sistema de salud, en conformidad con la aplicación del plan universal de salud. Finalmente, la monitorización debe realizarse sobre la base de sistemas adecuados de información e indicadores trazables, para así retroalimentar la actualización de las guías y protocolos ajustándose a la experiencia del mundo real.

### **5.3. Definir un plan único de salud con innovaciones en su diseño y en el marco institucional para su elaboración y actualización**

Se propone definir un plan único de salud basado en un proceso transparente de priorización. Este plan debe entenderse como un instrumento que representa la demanda de la población por servicios de salud y que ha sido ajustado a las capacidades productivas del sistema.

#### **5.3.1. Argumentación**

En la actualidad, Chile cuenta con variados esquemas de cobertura que coexisten en los distintos subsistemas. Esta multiplicidad de esquemas se observa en el sistema público, donde están los aranceles Modalidad Atención Institucional, Modalidad Libre Elección y coberturas adicionales en el marco de los acuerdos entre Fonasa y los hospitales. Sin embargo, este problema es mayor en el subsistema privado administrado por las isapres, en el cual existen más de 60.000 planes vigentes. Adicionalmente, se encuentran los

regímenes GES y la llamada Ley Ricarte Soto, que tienen alcance en ambos subsistemas y coexisten con los otros esquemas de cobertura.

La diversidad de planes y esquemas de coberturas, con distintas lógicas de priorización y distintos sistemas de protección financiera, genera una serie de problemas que han sido identificados en el presente trabajo. Uno de ellos se relaciona con la eficiencia, que a su vez se explica por distintos fenómenos. Primero, la existencia de múltiples planes es contraria a la lógica de brindar un conjunto de coberturas costo-efectivas para el sistema, lo cual requiere de un proceso metódico de evaluación de tecnologías que conduzca apropiadamente la priorización sanitaria. En contraste, esta multiplicidad favorece un escenario donde se cubren variados servicios, dentro de los cuales existen intervenciones poco costo-efectivas, contribuyendo a una menor eficiencia del uso de los recursos (Espinoza, 2016).

Segundo, en este escenario de múltiples planes que no están elaborados siguiendo criterios de evaluación de tecnologías, se favorece la demanda inducida por el ofertante, tanto en tipos de servicios como en la frecuencia de utilización. Esto ocurre porque la falta de control en la elaboración de planes implica delegar el uso racional de servicios en los profesionales de la salud, cuyo desempeño no siempre sigue criterios de eficiencia en el uso de recursos. Tercero, este escenario de diversidad de coberturas implica que sujetos con mayor capacidad de pago tienen acceso a mayores coberturas. En Chile, los sujetos usualmente pagan entre un 3% a 4% adicional de su salario para optar a planes con mejores coberturas en el sector privado, algo que incentiva a querer hacer uso de esas coberturas e induciendo el riesgo moral por sobreuso de servicios, tales como exámenes de laboratorio o mayores días de hospitalización, entre otros.

Cuarto, un sistema con múltiples planes es más costoso debido a su administración. Esta última incluye la negociación con distintas redes de prestadores para los distintos planes, así como el cumplimiento de mantener informados a los usuarios de manera satisfactoria. Finalmente, desde la perspectiva del usuario, la búsqueda del mejor plan en el sistema es una tarea compleja y altamente ineficiente dada la multiplicidad de alternativas y los grados de asimetría de información que dificultan la evaluación.

Por otro lado, la existencia de múltiples planes en el sector privado favorece la falta de solidaridad entre grupos con distintos ingresos y riesgos. Primero, aquellos sujetos menos riesgosos tienden a buscar alternativas más baratas y que en general tienen buenas coberturas dado su bajo riesgo. Esto permite que sujetos como jóvenes trabajadores sanos y con mayor capacidad contributiva realicen aportes relativamente menores a los que harían si es que solo operara un plan. En contraste, los más riesgosos tienden a quedarse con planes más caros para optar a mejores coberturas. Por lo tanto, la multi-

plicidad de planes afecta la transferencia de recursos entre sujetos con menor y mayor riesgo, y limita la contribución que podrían hacer sujetos de bajo riesgo y relativa alta capacidad de pago.

En términos de equidad de acceso, el diseño del sistema favorece a los sujetos con mayor capacidad de pago y menor riesgo, quienes por optar a planes con mayores coberturas enfrentan menores barreras de acceso (Sapelli, 2004). Otro problema relacionado con esta inequidad de ingreso es la posibilidad de reclasificación, un fenómeno que ocurre en el sector privado cada vez que, debido a alzas de precio del plan de salud, las personas se ven obligadas a disminuir sus beneficios y optan por otro plan con menores coberturas en comparación con el original.

A lo anterior se suma que el diseño de multiplicidad de planes impide avanzar hacia la universalidad en salud. Este principio de la seguridad social, también reconocido como objetivo fundamental de los sistemas de salud, solo puede ser alcanzado con una única red de coberturas que beneficie de manera igualitaria a todos los ciudadanos.

Finalmente, en términos de selección, la multiplicidad de planes favorece la selección adversa. La existencia de seguros con altas coberturas atrae sujetos con mayor riesgo y ahuyenta a los de menor riesgo, quienes optan por alternativas más baratas en el mercado, ajustando los precios al alza. En el largo plazo, el seguro converge a una solución con menores coberturas (Sapelli y Vial, 2003).

### **5.3.2. Aspectos relevantes para implementar esta propuesta**

Un plan único de salud que reemplace la multiplicidad de planes resuelve gran parte de los problemas identificados en la sección anterior. Sin embargo, existen varias consideraciones que determinarán el grado de mejoría que este instrumento puede producir en el sistema. En síntesis, estos elementos son: el diseño del plan, la manera como se elabora y actualiza el plan, y los esquemas de compra estratégica de insumos, tecnologías y servicios que se establecen a partir de este.

La construcción de un plan requiere, primero, definir su diseño. Esto implica precisar si el plan será una lista positiva de actividades y servicios o tendrá una arquitectura más compleja, como por ejemplo, una lista positiva de problemas de salud con algunas exclusiones de servicios y tecnologías. Cabe destacar que no es propósito de este trabajo generar una propuesta exhaustiva de diseño del plan universal; sin embargo, del análisis comparativo entre subsistemas en Chile se concluye que coexisten esquemas de cobertura de diseño variado. Por ejemplo, el sistema de salud laboral chileno opera como un sistema de cobertura universal, es decir, cubre todos los servicios que un paciente necesita, sin exclusiones y con bastantes buenos resultados, lo que demuestra que, para ciertos problemas de salud –como los laborales–, Chile

ha sido capaz de implementar y administrar cobertura universal, abriendo espacios para pensar en un diseño más complejo más que en una única lista positiva de prestaciones.

Por lo tanto, en Chile un plan único de salud debe contemplar una arquitectura que combine diversos abordajes metodológicos. A continuación se enumeran dos propuestas de diseño que se sugiere considerar al momento de elaborar este diseño:

i. Establecer un cuadro nacional de medicamentos

Se propone que los medicamentos pasen a formar elementos constitutivos del plan único, utilizando el formulario como instrumento. Si bien esta es una propuesta antigua, materializada en muchos países y la propia Organización Mundial de la Salud con su lista de medicamentos esenciales, se propone que el formulario de medicamentos del nuevo plan chileno esté categorizado en bandas de valor. La idea de esta categorización es que remedios de alto valor tienen mayores coberturas que aquellos de menor valor, generando desde el diseño del plan los incentivos al uso racional y eficiente. Esta idea tiene varios otros beneficios: (i) obliga a incorporar todo el arsenal metodológico disponible para la revelación de valor, lo cual catalizará la colaboración entre actores del sistema que ya tienen las capacidades técnicas; (ii) da las señales correctas a la industria farmacéutica para elaborar propuestas de valor, y (iii) sitúa el escenario para negociar con la industria implementando mecanismos de compra estratégica de fármacos.

ii. Incorporar problemas de salud con cobertura universal

Los planes de beneficios vigentes en Chile corresponden a listas positivas únicamente, es decir, la cobertura se restringe a lo que está explícitamente declarado en el plan. Sin embargo, no existe razón que impida considerar un diseño híbrido que permita garantizar el acceso a servicios de salud siguiendo una lógica de cobertura universal y restringido para determinados problemas de salud. Esto implica que todo servicio necesario y reconocido en las guías de práctica clínica está cubierto por el sistema, excepto aquellos que hayan sido considerados inapropiados. La exclusión de estas tecnologías debe estar debidamente justificada por un proceso de evaluación de tecnologías en salud. Por otro lado, la inclusión de problemas de salud con cobertura universal deberá ser gradual y monitorizado para asegurar la sostenibilidad del sistema.

En términos de la elaboración y actualización del plan, se propone una institucionalidad del Plan Único de Salud, anclado sobre la base de procesos de Evaluación de Tecnologías en Salud (ETESA), ampliamente descritos en la literatura. Existen varias propuestas en Chile respecto de esta institucionalidad (Castillo-Riquelme et al., 2011; Lavín et al., 2017; Espinoza y Lenz, 2016), incluyendo una realizada años atrás en el marco de este mismo concurso de políticas públicas, la cual aumenta su relevancia en esta discusión (Espinoza et al., 2014). Esta institucionalidad requiere de una dotación de

recursos que le permita ejecutar las labores técnicas de evaluación y cálculos actuariales, para informar adecuadamente a la autoridad sanitaria de las actualizaciones de plan.

Basándose en la experiencia internacional, se concluye que es deseable que esta institucionalidad disponga de un alto grado de independencia de la autoridad sanitaria (similar a la que tiene el Banco Central del Ministerio de Hacienda), y que su operación esté asegurada mediante financiamiento público. Su gobernanza debiera incluir un consejo con alta representatividad social (aseguradores, beneficiarios, empleadores, gobierno) y dentro de sus procesos deberá implementar múltiples espacios de participación con altos estándares de transparencia para alcanzar legitimidad social. Cabe destacar que el único elemento que cuenta con un acuerdo político transversal en la discusión de reforma es el Plan Único de Salud, transformándose en una herramienta central y articuladora de las siguientes reformas al sistema. En este contexto, el plan requiere ocupar una posición estratégica en esta, para lo cual la legitimidad social es esencial.

El Plan Único de Salud es el instrumento a partir del cual se implementarán los mecanismos de compra estratégica, tales como acuerdos de entrada administrada (*managed entry agreements*) para tecnologías de innovación (Garrison et al., 2013; Walker et al., 2012), o los mecanismos de pago empaquetado de problemas (*bundled payments*) que siguen al marco de cuidados basados en valor (*value-based healthcare*) (Jarousse, 2011). En este contexto, la propuesta es que en el proceso de creación del plan se realicen los ajustes legales que permitan implementar estos mecanismos. Por ejemplo, la negociación estratégica con las compañías de innovación (fármacos y dispositivos) debe ser permitida, al mismo tiempo que regulada legalmente.

La existencia de un Plan Único de Salud puede coexistir con un mercado de seguros privados complementarios y/o suplementarios. La relevancia de estos últimos depende del grado de completitud del plan y sus garantías. La idea es que el plan solucione efectivamente la inmensa mayoría de los problemas de la población, para lo cual debe contar con una extensa cobertura. De esta manera, los seguros privados solo deberían limitarse a suplementar servicios de hotelería u otorgar acceso a prestadores privados preferenciales, pero en ningún caso segmentar a la población en términos de acceso a soluciones efectivas a sus problemas de salud.

Finalmente, la propuesta de un Plan Universal de Salud no es exclusiva de un modelo particular de financiamiento del sistema. Es decir, Chile puede operar con un único plan de beneficios, manteniendo su actual organización y transitando hacia un modelo de seguridad social con multiseguros con ajustes de riesgo, o un modelo de fondo y seguro único de salud. En todos los casos, el (los) asegurador(es) debe(n) cumplir con el deber legal de otorgar las coberturas y garantías del plan a sus beneficiarios.

## 5.4. Aumentar la cobertura de la salud laboral

Se propone incorporar gradualmente algunas enfermedades mentales y musculoesqueléticas en la cobertura de la salud laboral. Esta propuesta asume *de facto* que las reformas más urgentes a realizar en los sistemas de salud debieran mantener separado el sistema de salud laboral del sistema de salud común, tal como funciona actualmente; no obstante, esto podría revisarse en futuras reformas.

### 5.4.1. Argumentación

Las fronteras entre la salud laboral y no laboral son cada vez más difusas en la actualidad y esto se ha exacerbado por la pandemia. En particular, existen enfermedades mentales y musculoesqueléticas que podrían tener su origen o ser agravadas en el trabajo; no obstante, poder determinar con certeza si el origen es o no laboral, o la magnitud en la que ha impactado el ámbito profesional de una persona en agravar esa enfermedad, puede resultar de gran complejidad y de alto costo para el sistema de salud. Adicionalmente, la incertidumbre de si este tipo de enfermedades serán cubiertas por la salud general o por la salud laboral puede atentar contra la calidad y la percepción de servicio a los pacientes. Aumentar el número de enfermedades cubiertas bajo el sistema de salud laboral tendería a reducir los costos de clasificación y mejorar la calidad de servicio al paciente.

Considerando que, según el Informe Anual 2019 de Estadísticas sobre Seguridad Social de la Superintendencia de Seguridad Social, el número de denuncias de enfermedades profesionales ha aumentado en los últimos años y la proporción de ellas calificada finalmente tal ha disminuido, es posible afirmar que este problema se ha acentuado y existe una presión creciente para que el sistema de salud laboral aborde un mayor número de enfermedades. Adicionalmente, también es plausible pensar que existe un subsidio de la salud general a la salud laboral<sup>2</sup> —que ha sido públicamente denunciado por autoridades del área— que es difícil de cuantificar con la información disponible. Aumentar la cobertura de la salud laboral podría reducir la presión existente sobre ella y, por defecto, reducir las probabilidades de subsidios cruzados desde el sistema de salud general.

Resulta interesante también notar que las empresas podrían ser un actor relevante para fomentar la prevención de las nuevas patologías consideradas como laborales, capturando parte de los beneficios descritos anteriormente. Esto resulta interesante porque los esfuerzos en prevención realizados al interior de la empresa podrían tener también impactos positivos en las propias familias de los trabajadores afiliados.

---

<sup>2</sup> Este subsidio se produce cuando un evento que podría haber sido calificado como de origen laboral es cubierto por la salud común, ya sea pública o privada.

Las mutualidades actualmente tienen capacidad, técnica y física, para hacerse cargo de algunas de esas patologías, con un estándar de servicio que es, en la mayoría de los casos, igual o mejor que la salud general.

Es esperable que mejoramientos asociados a la prevención, diagnóstico y tratamiento de las enfermedades cubiertas por la salud laboral puedan tener un impacto positivo en el bienestar de las personas y la productividad de las empresas.

#### **5.4.2. Aspectos relevantes para implementar esta propuesta**

##### **i. Patologías y gradualidad de incorporación**

Se debe definir cuáles patologías se incorporarán en la cobertura de la salud laboral y qué mecanismo de gradualidad en esa incorporación será utilizado. Se propone comenzar con un subconjunto de enfermedades mentales o musculoesqueléticas que cumplan con las siguientes características:

- a. Hoy son consideradas no laborales; no obstante, existe evidencia de que su origen podría tener alguna relación con el ámbito laboral.
- b. Pueden ser agravadas por el trabajo que realiza la persona (aun cuando su origen pueda haber sido no laboral).
- c. Existen acciones de prevención que disminuyen su probabilidad de ocurrencia o su grado de severidad.
- d. Su detección temprana incrementa la eficacia o eficiencia de su tratamiento.

##### **ii. Refuerzo de la prevención y detección**

Se debe apoyar a las empresas para desarrollar e implementar planes efectivos de prevención y detección para poder gestionar las nuevas patologías que se incorporen.

##### **iii. Financiamiento**

Se debe definir la forma en que se financiará el tratamiento de las nuevas patologías que se vayan incorporando. Se propone considerar dos alternativas de financiamiento:

- a. Financiamiento con alza de la prima: los tratamientos de las nuevas patologías incorporadas se financian mediante el alza de la prima correspondiente a las empresas que registren siniestros en esas nuevas patologías, tal como se hace hoy en día con cualquier otro siniestro laboral. Dentro de las ventajas de esta opción está que no requiere una modificación al sistema de financiamiento y que las empresas tendrán importantes incentivos para trabajar en la prevención de las nuevas patologías. Entre las desventajas destaca el hecho que se deja toda la responsabilidad y la carga financiera a la empresa. Debido a lo anterior, las empresas podrían tener incentivos para evitar la contratación de personas más susceptibles a desarrollar este tipo de enfermedades. Ade-

más, en un comienzo podría haber un *shock* de demanda que no estaría financiado, pues las primas se ajustan cada dos años.

- b. **Financiamiento mixto con alza de prima y salud general:** los tratamientos de las nuevas patologías incorporadas se financian, en parte, mediante el alza parcial de la prima correspondiente a las empresas que registren siniestros en esas nuevas patologías (por ejemplo, considerando solo el 50% de los días perdidos), y en parte son cubiertos por el sistema de salud general (Fonasa o isapre) con una tarifa predefinida. Eventualmente podrían realizarse estudios de fracciones atribuibles (con una institución experta independiente) para definir a priori los porcentajes de cobertura de cada sistema para cada nueva patología cubierta. Una gran ventaja de esta opción es que las empresas tendrán incentivos para trabajar en la prevención de las nuevas enfermedades y no tendrán que asimilar la totalidad del costo. Dado que parte del financiamiento será responsabilidad de la empresa esta alternativa también presentaría, aunque en menor medida, las desventajas mencionadas en la alternativa anterior: las empresas podrían tener incentivos a evitar la contratación de personas más susceptibles a desarrollar este tipo de patologías y podrían sufrir un *shock* de demanda por el desfase temporal de ajuste de las primas.

## **5.5. Incorporar a las mutualidades como competidores en la salud general privada**

Se propone permitir a las mutualidades de salud laboral competir en el mercado de las isapres, estableciendo una empresa filial distinta a la propia mutualidad, pero que actúe en el mismo marco legal que rige a aquellas sin fines de lucro. Esta propuesta asume que la función de financiamiento del sistema seguirá considerando la existencia de un sistema público y uno privado.

### **5.5.1. Argumentación**

Las mutualidades podrían ser eficientes en el ámbito de la salud general aprovechando su integración estructural entre asegurador, proveedor de servicios médicos y el médico, que le permite reducir los problemas de riesgo moral y demanda inducida ya mencionados.

Si bien es cierto que el ámbito de las mutualidades está limitado a la salud laboral, existen algunos recursos, como por ejemplo en el ámbito de la administración, que podrían ser compartidos en una lógica de servicios internos, lo que podría permitir alcanzar importantes economías en la gestión general. Adicionalmente, al menos dos de las tres mutualidades privadas operando hoy tienen una infraestructura física ya establecida que tiene capacidad ociosa y que podrían expandir mediante infraestructura propia o subcontratación si fuera necesario.

Estas economías, junto a la condición de ser organismos sin fines de lucro, podrían permitir que las isapres de mutuales ofrezcan planes de salud a

menor costo que los disponibles actualmente en el mercado. Si esto se diera podría aumentar la proporción de cobertura de la salud privada en los trabajadores dependientes, que es cercana al 26%, liberando la capacidad en el sistema público de salud.

Adicionalmente la entrada de las mutualidades como actores en la salud general privada podría fomentar la competitividad de la industria de las isapres. En el año 1990 existían 21 operando en el mercado y cerca de 800.000 afiliados, número que se ha reducido a seis que funcionan en la actualidad y atienden a cerca de dos millones de afiliados. Independiente de las razones plausibles que puedan explicar la concentración del mercado, el menor número de alternativas puede tener un impacto negativo en la competitividad de la industria.

Del mismo modo, el ingreso de las mutualidades como actores en la salud general podría ser una buena oportunidad para explorar el desempeño de organizaciones sin fines de lucro en el ámbito de la salud privada, sin necesidad de hacer cambios refundacionales en ese subsector.

### **5.5.2. Aspectos relevantes para implementar esta propuesta**

#### **i. Definición de marco legal**

Se debe definir el marco legal que regularía a las isapres de mutualidades. Se propone, preliminarmente, que este considere los siguientes aspectos:

- a. Separación legal y administrativa: las isapres que puedan crear las mutualidades deberán ser una persona jurídica diferente y contar con una administración completamente separada a la de la mutual.
- b. Contratación de servicios y arriendo de infraestructura: no obstante lo anterior, la isapre de la mutual podrá contratar servicios de esta y podrá arrendar el uso de su infraestructura, y viceversa. Estas transacciones deberán ser formalmente registradas y auditadas tanto por la mutualidad como por la isapre. La entrega de estos servicios y el arriendo de infraestructura no podrán comprometer el buen desempeño y los niveles de servicios ofrecidos por la mutualidad.
- c. Sin fines de lucro: la propiedad de las nuevas isapres sería del 100% de la mutualidad, por lo tanto, también esta sería sin fines de lucro. Toda la utilidad que se logre generar en la isapre será reinvertida en la misma o será conservada en fondos de reserva para asumir futuras alzas.
- d. Plan único de salud: la isapre deberá ofrecer un plan único de salud

#### **ii. Modificaciones legales**

Para velar el carácter de sin fines de lucro, la legislación ha ido limitando que las mutualidades puedan participar en la propiedad de otras empresas. Para poder implementar esta propuesta será necesario revisar esa legislación y permitir que las mutuales puedan tener la propiedad de las isapres que serán creadas.

## 6. Conclusiones

Existen aspectos y características de los sistemas de salud que los hacen más o menos vulnerables a los principales problemas identificados en la literatura para estos tipos de sistemas, tales como problemas de solidaridad, de selección y de eficiencia. Dentro de los hallazgos más relevantes encontrados en el presente trabajo y que se hacen cargo de estos problemas destacan: la relevancia del grado de alineamiento de incentivos entre asegurador, proveedor de salud y médico; la existencia de protocolos médicos que impactan en el desempeño clínico; la existencia de un único plan de salud; el rol de la empresa como aliado en la mantención y recuperación de la salud, y el ingreso fijo para el seguro como instrumento que incentiva la eficiencia en el gasto en el área.

A partir del análisis de esos aspectos y características en los subsistemas de salud general pública, la general privada y la laboral, es posible identificar potenciales propuestas de mejora para los sistemas de salud. Algunas de ellas son elementos que han estado presentes en la discusión. Sin embargo, nuestro abordaje contribuye a profundizar en algunos aspectos de estas. Por ejemplo, se ha reconocido largamente que la prevención es un pilar de la salud pública; sin embargo, parece ser un área mermada en comparación con los esfuerzos en labores curativas. Esto nos permite concluir que la generación de instrumentos normativos legales es requerida para asegurar actividades preventivas efectivas. De ahí nace la propuesta de un plan nacional de prevención con presupuesto propio, así como la idea de avanzar hacia la normativización del gasto.

En la misma línea de lo anterior, tanto el plan único de salud como la existencia de guías de práctica clínica han estado presentes por mucho tiempo en la discusión. En el caso del plan único, la discusión es mucho más actual y goza de alto consenso. Sin embargo, la efectividad de un plan depende de su diseño y de su legitimidad social para evitar la judicialización. Esto obligó a avanzar en las propuestas, incorporando dos elementos relevantes de diseño (cuadro de medicamentos y problemas seleccionados con cobertura universal), además de enfatizar en un arreglo institucional que asegure un proceso justo de priorización. En términos de guías y protocolos, es necesario relevar este elemento en la reforma del sistema; este debe dejar de ser un simple tecnicismo que solo importa a los médicos clínicos, para pasar a ser un instrumento central en torno al cual se organiza una provisión eficiente de servicios de salud.

Finalmente, el presente trabajo concluye en dos propuestas innovadoras que no han estado presentes en la discusión actual. La primera es la ampliación gradual de coberturas de la salud laboral, incorporando enfermedades en las que exista una fracción atribuible a su origen o agravamiento en el

trabajo. Esta propuesta nace de reconocer que múltiples enfermedades tienen causas originadas en el desempeño profesional y que intervenir el ambiente laboral es determinante para la prevención de su ocurrencia o la modificación de su evolución. Se concluye que la distinción entre lo propiamente profesional y lo común evolucionará inevitablemente a un espacio de menor claridad, pues conforme avanza el conocimiento, las causas multifactoriales son cada vez más evidentes. Luego, resulta esencial que el sistema de salud laboral aborde este desafío.

Por otra parte, la segunda nueva propuesta que sugiere incorporar a las mutualidades al sistema de seguros privados asume que una reforma mantendrá la participación de estos últimos en el modelo de seguridad social. Es razonable plantear dudas respecto del desempeño que tendría una mutualidad como seguro de salud común, ya que actualmente gestiona una proporción limitada de la casuística en salud. No obstante, el estudio de este subsistema permite concluir que la apertura de este espacio ofrece una oportunidad al sistema chileno para explorar el desempeño de organizaciones sin fines de lucro con un modelo centrado en la prevención.

## Referencias

- Adams, R.** (2015). Prevention is better than cure: tackling non-communicable diseases in developing countries by focusing on prevention. *Perspectives in Public Health*, 135(3), 121.
- Akanji, B.** (2013). Occupational Stress: A Review on Conceptualisations, Causes and Cure. *Economic Insights – Trends and Challenges*, 2(3), 73-80.
- Arredondo, A., Bertoglia, M. P., Inostroza, M., Labbe, J., Lenz, R. y Sánchez, H.** (2017). *Construcción política del Sistema de Salud Chileno: La importancia de la estrategia y la transición*. Santiago: Universidad Andrés Bello.
- Brahm, F., y Singer, M.** (2013). Is more engaging safety training always better in reducing accidents? Evidence of self-selection from Chilean panel data. *Journal of safety research*, 47, 85-92.
- Castillo-Riquelme, M., Kuhn, L., García, V., Espinoza, M.A., García, H., et al.** (2013). Propuesta de un modelo de implementación e institucionalización de la Evaluación de Tecnologías Sanitarias en Chile. Comisión Nacional de Evaluación de Tecnologías Sanitarias. Santiago, Chile, Ministerio de Salud.
- Cid, C., Torche, A., Bastías, G., Herrera, C. y Barrios, X.** (2013). Bases para una reforma necesaria al seguro social de salud chileno. En: *UC, C. D. P. P. (ed.) Propuestas para Chile 2013*. Santiago: Ediciones Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Comisión Asesora Presidencial.** (2014). Estudio y propuesta de un nuevo marco jurídico para el sistema privado de salud. <http://web.minsal.cl/sites/default/files/Informe%20Final%20Comisi%C3%B3n%20Asesora%20Presidencial.pdf>. Santiago.

- Courbage, C., Loubergé, H., y Peter, R.** (2017). Optimal prevention for multiple risks. *Journal of risk and insurance*, 84(3), 899-922.
- Cutler, D., y Reber, S.** (1998). The Tradeoff between Competition and Adverse Selection, *Quarterly Journal of Economics*, 113, 433-466.
- De Meza, D., y Webb, D. C.** (2001). Advantageous selection in insurance markets. *RAND Journal of Economics*, pp. 249-262.
- Diamond, P.** (1992). Organizing the health insurance market. *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, pp. 1233-1254.
- Ellis, R. P., y Fernandez, J. G.** (2013). Risk selection, risk adjustment and choice: Concepts and lessons from the Americas. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 10(11), pp. 5299-5332.
- Ershadi, M. M., y Shemirani, H. S.** (2019). Using mathematical modeling for analysis of the impact of client choice on preventive healthcare facility network design. *International Journal of Healthcare Management*, pp. 1-15.
- Espinoza, M., Candia, G. y Madrid, R.** (2014). Evaluación de Tecnologías Sanitarias en Chile: propuesta de institucionalización de un proceso de toma de decisiones sobre cobertura en salud. En: Centro de Políticas Públicas UC (ed.) *Propuestas para Chile: Concurso Políticas Públicas 2014*. Santiago: Universidad Católica de Chile
- Espinoza, M. A.** (2016). La urgente necesidad de un sistema de evaluación de intervenciones en salud. *Revista Médica de Chile*, 144(7), pp. 900-902.
- Espinoza, M. A., Rodríguez, C. y Cabieses, B.** (2019). Sistema de salud y sistema de coberturas en salud. En: Espinoza, M. A., Rodríguez, C. y Cabieses, B. (eds.) *Manual para la participación de pacientes en toma de decisiones sobre cobertura en salud*. Santiago: Derechos reservados Pontificia Universidad Católica de Chile y Universidad del Desarrollo.
- Espinoza, M. y Lenz, R.** (2016). Análisis y propuesta de un proceso de evaluación de tecnologías en salud (ETESA). Santiago, Departamento de Salud Pública UC y Escuela de Salud Pública U. de Chile.
- Fang, H., Keane, M y Silverman, D.** (2008). Sources of Advantageous Selection: Evidence from the Medigap Insurance Market, *Journal of Political Economy*, 2008, pp. 303-350.
- Frank, R., Jacob Glazer, J., y McGuire, T.** (2000). Measuring Adverse Selection in Managed Health Care. *Journal of Health Economics*, 19, pp. 829-854.
- Garrison, L., Towse, A., Briggs, A., de Pouvourville, G., Grueges, J., Mohr, P., Severens, J. L. H., Siviero, P., y Sleeper, M.** (2013). Performance-based risk-sharing arrangements-good practices for design, implementation, and evaluation: report of the ISPOR good practices for performance-based risk-sharing arrangements task force. *Value in health: the journal of the International Society for Pharmacoeconomics and Outcomes Research*, 16(5), pp. 703-719.
- Gertler, P., y Gruber, J.** (2002). Insuring consumption against illness. *American Economic Review*, 92(1), pp. 51-70.

- Gérvás, J., Starfield, B., y Heath, I.** (2008). Is clinical prevention better than cure? *The Lancet*, 372(9654), 1997-1999.
- Godager, G. y Wiesen, D.** (2013). Profit or patients' health benefit. Exploring the heterogeneity in physician altruism. *Journal of Health Economics*, 32, pp. 1105-1116.
- González, C.; Castillo-Laborde, C. y Matute, I.** (2019). *Estructura y Funcionamiento del Sistema de Salud Chileno*. Santiago: Universidad del Desarrollo.
- Gruber, J. y Madrian, B. C.** (1994). Health insurance and job mobility: The effects of public policy on job-lock. *ILR Review*, 48(1), pp. 86-102.
- Handel, B., Hendel, I. y Whinston, M. D.** (2015). Equilibria in health exchanges: Adverse selection versus reclassification risk. *Econometrica*, 83(4), pp. 1261-1313.
- Illanes, J., Oyarzo, C., Inostroza, M., Rodríguez, P., Ferreiro, A., Valdés, F., Simón, G., Castro, R. E., Caviedes, R., Hepp, J., Tagle, A. y Vergara, M.** (2011). Informe Comisión Presidencial.
- Jarousse, L. A.** (2011). Value-based purchasing and bundled payments *Hospitals and Health Networks*, 85(5), pp. 32-37.
- Lavin, C. P., Alaniz, R. Espinoza, M.** (2017). Visions of Stakeholders About Institutionalization of Health Technology Assessment in Chile: A Qualitative Study. *International Journal of Technology Assessment in Health Care* 33(2), pp. 303-306.
- Liran, E., Finkelstein, A., Ryan, S., Schrimpf, P., y Cullen, M.** (2013). Selection on Moral Hazard in Health Insurance, *American Economic Review*, pp. 178-219.
- Martínez, P., Rojas, G., Fritsch, R., Martínez, V., Vöhringer, P. A., y Castro, A.** (2017). Comorbilidad en personas con depresión que consultan en centros de la atención primaria de salud en Santiago, Chile. *Revista Médica de Chile*, 145(1), pp. 25-32.
- Organización Mundial de la Salud (OMS).** (2000). World Health Report on Health Systems: Improving Performance. Ginebra, Organización Mundial de la Salud.
- Pransky, G. S., Loisel, P., y Anema, J. R.** (2011). Work disability prevention research: current and future prospects. *Journal of occupational rehabilitation*, 21(3), 287.
- Sapelli, C.** (2004). Risk segmentation and equity in the Chilean mandatory health insurance system. *Social Science & Medicine*, 58(2), pp. 259-265.
- Sapelli, C. y B. Vial** (2003). Self-selection and moral hazard in Chilean health insurance. *Journal of Health Economics*, 22(3): 459-476.
- Shepard, M.** (2016). Hospital network competition and adverse selection: Evidence from the Massachusetts health insurance exchange (No. w22600). National Bureau of Economic Research.
- Singer, M., y Donoso, P.** (2009). If prevention is better than cure, why do firms do the opposite? *Total Quality Management*, 20(9), pp. 905-919.

- Van de Ven, W. P., Van Vliet, R. C., Schut, F. T. y Van Barneveld, E. M.** (2000). Access to coverage for high-risks in a competitive individual health insurance market: via premium rate restrictions or risk-adjusted premium subsidies? *Journal of Health Economics*, 19(3), pp. 311-339.
- Van Zoest, R. A., van der Valk, M., Wit, F. W.; Vaartjes, I., Kooij, K. W., Hovius, J. W. y Reiss, P.** (2017). Suboptimal primary and secondary cardiovascular disease prevention in HIV-positive individuals on antiretroviral therapy. *European journal of preventive cardiology*, 24(12), pp. 1297-1307.
- Walker, S., et al.** (2012). Coverage with evidence development, only in research, risk sharing, or patient access scheme? A framework for coverage decisions. *Value in Health* 15(3), pp. 570-579.

## Anexo 1. Problemas genéricos de los seguros de salud analizados

Los problemas de los sistemas de salud analizados en este estudio se muestran en las siguientes tablas y representan problemas clásicos para los sistemas de aseguramiento de la salud ampliamente abordados en la literatura (Van de Ven y Ellis, 2000; Gertler y Gruber, 2002; Pauly, 1968; De Meza y Webb, 2001; Diamond, 1992; Einav et al., 2013; Ellis y Fernandez, 2013; Richard et al., 2000; Shepard, 2016).

Macrotema	Problema genérico	Descripción del problema genérico
Solidaridad	Falta de solidaridad de riesgos individual	Personas pagan según su riesgo individual.
	Falta de solidaridad de riesgos grupal	Grupos pagan según su riesgo grupal.
	Falta de solidaridad de ingresos individual	Personas pagan según su posibilidad de financiar seguro.
	Falta de solidaridad de ingresos grupal	Grupos pagan según su posibilidad de financiar seguro.
	Falta de solidaridad intergeneracional	Seguro no distribuye recursos desde los ingresos que recibe de personas de menor edad, que tienen menos probabilidad de usar el seguro, a personas de mayor edad, que tienen mayor probabilidad de usar el seguro, haciendo insostenible la atención de estos últimos si no se les aumenta la prima.
Macrotema	Problema genérico	Descripción del problema genérico
Reclasificación	Riesgo de reclasificación individual	Cuando las personas enferman o aumentan su costo esperado por eventos que no necesariamente son de su control se ajusta la prima al alza de acuerdo al nuevo riesgo individual.
	Riesgo de reclasificación grupal	Si un grupo de personas aumenta su costo esperado por eventos que no necesariamente son de su control se ajusta la prima al alza de acuerdo al nuevo riesgo grupal.
Macrotema	Problema genérico	Descripción del problema genérico
Universalidad	Servicios limitados	El seguro tiene cobertura limitada de servicios de salud (asumiendo como universo la totalidad de los servicios de salud disponibles).
	Población parcial	El seguro tiene cobertura limitada de población (asumiendo como universo a toda la población).
	Financiamiento limitado	El seguro tiene cobertura limitada de protección financiera.
Macrotema	Problema genérico	Descripción del problema genérico
Eficiencia	Riesgo moral	Por el hecho de estar asegurados, los pacientes cambian su comportamiento y demandan una mayor cantidad de servicios.
	Demanda inducida	El médico actúa como agente del paciente, pero los beneficios del exceso de tratamiento recaen en el prestador (el mismo profesional o su empleador). Los costos los paga el seguro o el mismo paciente, que debido a su ignorancia depende de la recomendación del médico.
	<i>Free rider</i> (polizón)	Personas no pagan su seguro, asumiendo que cuando enfermen la sociedad u alguna institución les dará cobertura.

Macrotema	Problema genérico	Descripción del problema genérico
Eficiencia	Costos de búsqueda de seguro eficiente	La alta variedad y rotación de planes dificulta el cambio de plan de los pacientes.
	Falta de innovación	Incentivos limitados a la innovación en tecnología en servicios de salud (equipos médicos, fármacos, procedimientos médicos, etc.).
	Falta de optimización en procesos	Incentivos limitados a la innovación en procesos para lograr una mayor eficiencia.
	Exceso de tecnologías no eficientes	Incentivos a innovación no costo-efectiva.
Macrotema	Problema genérico	Descripción del problema genérico
Selección	Selección adversa individual	Seguros “generosos” atraen a pacientes que tienen un mayor gasto esperado. En el margen, ello hace subir la prima, lo que puede ahuyentar a pacientes menos riesgosos. Se genera un círculo vicioso que puede terminar impidiendo la existencia de seguros con alta cobertura.
	Seguros incompletos	Para evitar la autoselección, el mercado ofrece seguros incompletos subóptimos.
	Selección positiva individual	Es lo opuesto de la selección adversa: los pacientes de menor riesgo acceden a un mejor seguro.
	Exclusión de pacientes de alto riesgo	Aseguradores tienen incentivos para generar planes que excluyan o ahuyenten pacientes con costos esperados y mayores al promedio de primas del sistema. Eventualmente, proveedores pueden tener los mismos incentivos si los sistemas de pago no compensan.
	Selección pacientes de bajo riesgo	Los aseguradores tienen incentivos para generar planes que atraigan a pacientes con costos esperados y menores al promedio de primas del sistema. Eventualmente, los proveedores pueden tener los mismos incentivos si los sistemas de pago no compensan.
	Reducción calidad servicio médico	Ante costos crecientes, para acotar gastos se reduce la calidad del servicio médico entregado.
	Redes de prestadores de baja calidad	Limitar acceso a prestadores “premium” de alto costo. Las personas “siguen” a prestadores premium y estos, a su vez, suelen ser más caros. Los planes evitan la cobertura en dichos prestadores.
	Listas de espera	Se demora la atención para que quienes pueden pagar se atiendan con terceros, quienes tienen problemas no graves se autoseleccionen fuera del sistema, y problemas que se solucionan solos alcancen a solucionarse antes de la atención.
	Riesgo moral ex-ante	La cobertura afecta decisiones previas a la enfermedad que reducen su probabilidad de ocurrencia o bien su costo esperado, como podrían ser decisiones de prevención.

Fuente: elaboración propia.

## Anexo 2. Evaluación de problemas genéricos de los seguros de salud en los subsistemas de salud chileno

En este anexo se muestra la evaluación de todos los problemas genéricos de los seguros de salud considerados, cuyo resumen se presentó en la Tabla 1. Para la evaluación se utilizó una escala de Likert en la cual 1 es muy bajo, 2 es bajo, 3 es medio, 4 es alto y 5 es muy alto, según cómo afecta cada problema en cada subsistema.

Tal como se describe en la metodología, esta evaluación fue discutida con expertos del área.

Macrotema	Problema genérico	Evaluación		
		Salud general pública	Salud general privada	Salud laboral
Solidaridad	Falta de solidaridad de riesgos individual	○ 1	● 3	○ 1
	Falta de solidaridad de riesgos grupal			● 3
	Falta de solidaridad de ingresos individual	○ 2	● 4	○ 2
	Falta de solidaridad de ingresos grupal			○ 2
	Falta de solidaridad intergeneracional	○ 1	● 3	○ 2
	RESUMEN	○ 1,3	● 3,3	○ 2,0
Reclasificación	Riesgo de reclasificación individual	○ 1	● 3	○ 1
	Riesgo de reclasificación grupal			● 3
	RESUMEN	○ 1	● 3	○ 2
Universalidad	Servicios limitados	● 4	○ 2	● 5
	Población parcial	○ 1	● 5	● 5
	Financiamiento limitado	○ 1	○ 2	○ 1
	RESUMEN	○ 2,0	● 3,0	● 3,7

		Evaluación		
Macrotema	Problema genérico	Salud general pública	Salud general privada	Salud laboral
Eficiencia	Riesgo moral	● 2	● 4	○ 2
	Demanda inducida	● 3	● 5	● 3
	Free rider (polizón)	● 3	○ 2	○ 1
	Costos de búsqueda de seguro eficiente	○ 1	● 5	○ 1
	Falta de innovación	● 3	○ 2	○ 2
	Falta de optimización en procesos	● 4	● 3	○ 1
	Exceso de tecnologías no eficientes	● 3	● 4	○ 2
	RESUMEN	○ 2,7	● 3,6	○ 1,7
Selección	Selección adversa individual	○ 1	● 4	○ 1
	Seguros incompletos	○ 1	● 5	○ 1
	Selección positiva individual	○ 1	● 4	○ 1
	Exclusión de pacientes de alto riesgo	○ 1	● 5	○ 1
	Selección de pacientes de bajo riesgo	○ 1	● 5	○ 1
	Reducción de la calidad del servicio médico	○ 2	○ 2	○ 2
	Redes de prestadores de baja calidad	● 4	● 5	● 3
	Listas de espera	● 5	● 3	○ 2
	Riesgo moral ex-ante	○ 1	● 5	○ 1
	RESUMEN	○ 1,9	● 4,2	○ 1,4

Fuente: elaboración propia.

#### CÓMO CITAR ESTE CAPÍTULO:

**Espinoza, M., Singer, M., y Traverso, P. (2021).** Análisis comparativo de los subsistemas de salud general público, privado y laboral: identificando nuevas propuestas para la reforma del sistema de salud chileno. En: Centro de Políticas Públicas UC (ed.), *Propuestas para Chile. Concurso de Políticas Públicas 2020*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 49-78.

# Sistema de Admisión Escolar en Chile: efecto sobre la equidad y propuestas de mejora

INVESTIGADORES<sup>1</sup>**KENZO ASAHI**

Escuela de Gobierno UC y Centro de Desarrollo Urbano Sustentable

**ANUSHKA BALOIAN**

Ministerio de Economía, Fomento y Turismo

**NICOLÁS FIGUEROA**

Instituto de Economía UC e Instituto de Sistemas Complejos en Ingeniería

## Resumen

El presente trabajo busca entender el impacto del nuevo Sistema de Admisión Escolar (SAE) sobre la desigualdad en el acceso a educación de calidad entre estudiantes de distinto nivel socioeconómico, e identificar aspectos a mejorar del sistema. Los resultados indican que el SAE disminuye en un 16% la brecha de calidad entre los colegios a los cuales acceden estudiantes prioritarios y no prioritarios, efecto comparable en magnitud al conseguido por la implementación de la Jornada Escolar Completa. Por otra parte, el análisis de las matrículas finales sugiere que quienes son más perjudicados por la brecha de calidad son los estudiantes prioritarios que no participan del SAE, lo que se debe a una menor ‘preferencia’ por la calidad de los colegios. A partir de esto se propone (i) aumentar la participación en el proceso oficial de admisión escolar, buscando activamente a los que no participan del SAE, con especial foco en los alumnos prioritarios; (ii) mejorar el acceso a la información para las familias, optimizando

<sup>1</sup> Los autores agradecen el excelente trabajo y el financiamiento del Centro de Políticas Públicas UC, la contribución de Rodrigo Icarán con su algoritmo de sugerencia de colegios; el trabajo de Francisco Tagle en la estimación de preferencias y el de Ignacio Urria en la estimación del efecto SAE. Asimismo, agradecen los aportes entregados por los asistentes a los talleres organizados por el Centro de Políticas Públicas, en particular, los comentarios del subsecretario de Educación, Jorge Poblete, y de la directora de Educación 2020, Alejandra Arratia, quienes dieron su opinión sobre los resultados y propuestas de este estudio en un seminario realizado el lunes 9 de noviembre de 2020 de forma virtual. Todos los errores que pueda haber en el texto son de los autores. Asahi y Figueroa agradecen el apoyo para la investigación proporcionado por el Cedeus, ANID/Fondap 15110020 e ISCI, ANID PIA/BASAL AFB180003, respectivamente. Este proyecto fue financiado parcialmente por el Ministerio de Educación de Chile mediante el Fondo de investigación y Desarrollo en Educación (Código Proyecto: Fonide FON181800265, año 2018).

la navegación en la plataforma de postulación, permitiendo acceder más temprano a ella e implementando un período extendido de prepostulación con recomendaciones personalizadas; y (iii) prevenir la salida de los usuarios del sistema oficial de admisión escolar a través de asignaciones más eficientes, entregando sugerencias personalizadas a través del mecanismo de Icarán (2020), especialmente a aquellos apoderados que postulan a pocos establecimientos.

## **1. Descripción del problema público a abordar y su relevancia para las políticas públicas**

Chile posee uno de los niveles de desigualdad de ingresos más altos del mundo. Con un coeficiente de Gini de 0,44, se ubica entre el 22% de los países más desiguales (Banco Mundial, 2017). En el ámbito educativo, se observa una alta correlación entre el rendimiento académico de los estudiantes y su nivel socioeconómico (NSE), lo que se traduce en una importante brecha académica entre alumnos de distinto NSE, la cual aumenta a medida que los estudiantes avanzan en su educación escolar. Por ejemplo, mientras la brecha promedio en el puntaje SIMCE entre el primer y quinto quintil socioeconómico es de 63 puntos en cuarto básico, dicha diferencia aumenta a 110 puntos en segundo medio (Agencia de Calidad de la Educación, 2019).

Adicionalmente, la calidad académica de los colegios a los cuales acceden los alumnos también se relaciona estrechamente con el NSE de estos últimos. Así, durante el año 2018, el alumno promedio de cuarto básico perteneciente al primer quintil se matriculó en un colegio con un puntaje SIMCE (promedio de pruebas de Lectura y Matemáticas) de 244, mientras que el alumno perteneciente al quinto quintil lo hizo en uno cuyo puntaje SIMCE promedio asciende a 300. Dicha brecha corresponde a 2,07 desviaciones estándar en términos de estos puntajes.

Con el objetivo de promover la equidad e integración social en el sistema escolar chileno, a partir del año 2016 y en medio de la promulgación de la Ley de Inclusión Escolar, comenzó a implementarse el nuevo Sistema de Admisión Escolar (SAE). Su puesta en marcha se hizo de forma gradual, comenzando con la región de Magallanes en el año 2016 y continuando al año siguiente con las regiones de Tarapacá, Coquimbo, O'Higgins y Los Lagos. En el año 2018 se incorporaron las regiones de Arica y Parinacota, Antofagasta, Atacama, Valparaíso, Maule, Bío Bío, La Araucanía, Los Ríos y Aysén, para finalmente incluir a la Metropolitana en el año 2019.

El SAE se introdujo en el marco de la Ley de Inclusión Escolar, que implica tres cambios principales: (i) disminución en los pagos (fin gradual del copago); (ii) sistema de admisión centralizado, basado en el mecanismo de

aceptación diferida de Gale-Shapley<sup>2</sup>, y (iii) el fin de la posibilidad de seleccionar por parte de los colegios<sup>3</sup>. A esto se suma un cambio relevante respecto del sistema de admisión previo: la simplificación y disminución significativa en los costos de postulación para las familias. Al no tener que acudir presencialmente a los colegios para postular, los apoderados dejan de incurrir en los costos monetarios y no monetarios (esfuerzo y tiempo) de transporte. Asimismo, los costos de búsqueda de información disminuyen significativamente, ya que el Ministerio de Educación incluyó la mayor parte de la información relevante de los establecimientos (categoría de desempeño, cantidad de estudiantes por curso, dirección, tipo de administración, religión, entre otros) en la plataforma de postulación del SAE.

Por lo ya mencionado, nuestra hipótesis de trabajo es que la implementación del SAE reduce la desigualdad en el acceso a oportunidades educacionales de calidad. La interacción entre el estudio de las preferencias escolares de las familias y el impacto de este sistema es crucial para identificar posibles aspectos a mejorar y avanzar en cuanto a equidad en la educación escolar.

## 2. Objetivos generales y específicos de la investigación

Este trabajo busca entender el impacto del SAE sobre la desigualdad en el acceso a educación de calidad e identificar posibles mejoras en dicho sistema. En particular, se abordan tres objetivos:

### a. Identificar las preferencias de las familias por establecimientos educacionales y sus atributos

Una de las preguntas centrales de la investigación surge al encontrar diferencias significativas en el desempeño en puntaje SIMCE de los colegios donde se matriculan estudiantes prioritarios y no prioritarios<sup>4</sup>.

- 2 En una primera etapa, este algoritmo busca asignarle al alumno el colegio preferido por sus apoderados. Si un colegio tiene más cupos que postulantes, entonces está obligado a aceptar a todos los estudiantes que postulan. Si la cantidad de alumnos que postulan al establecimiento supera al número de vacantes disponibles, se consideran cuatro criterios de prioridad. La primera prioridad la tienen los postulantes que tienen un/a hermano/a matriculado/a en el mismo colegio. En segundo lugar, se reserva un 15% de las vacantes de cada nivel por establecimiento para los alumnos catalogados como prioritarios (criterio del programa SEP que identifica a los estudiantes con mayor vulnerabilidad socioeconómica). La tercera prioridad la tienen los postulantes cuyo padre o madre trabajen en el establecimiento. Finalmente, la cuarta prioridad se asigna a estudiantes que hayan estudiado antes en el colegio postulado y no hayan sido expulsados. En caso de haber un empate entre alumnos luego de considerar estos criterios, el algoritmo genera un número aleatorio para cada alumno. Una vez terminado este proceso para la primera preferencia, se repite el mismo proceso tomando la segunda preferencia de los postulantes que no fueron asignados a su primera opción. Algunos países que han implementado sistemas de admisión escolar basados en este algoritmo incluyen a Estados Unidos (Nueva York y Boston), Finlandia y Holanda.
- 3 De acuerdo con la Ley General de Educación del año 2009, los colegios con financiamiento estatal no podían seleccionar. Sin embargo, antes de la implementación del SAE muchos establecimientos educacionales seleccionaban a sus estudiantes (Carrasco et al., 2017).
- 4 Los estudiantes prioritarios son aquellos que cumplen con pertenecer al sistema de protección social Chile Solidario, al Programa de Ingreso Ético Familiar o al Sistema Seguridades y Oportunidades. Si no cumplen con lo anterior deben estar dentro del tercio más vulnerable, según el Registro Social de Hogares; deben estar clasificados en el Tramo A de Fonasa y por lo tanto, se consideran los ingresos familiares del hogar, la escolaridad de la madre (o del padre o apoderado), la condición de ruralidad de su hogar y el grado de pobreza de la comuna donde reside (Ley de Subvención Escolar Preferencial 2008).

En este trabajo analizamos las preferencias de las familias de ambos tipos de alumnos para así identificar eventuales heterogeneidades en la valoración de la calidad entre los unos y los otros. Asimismo, buscamos identificar otros elementos que expliquen la brecha observada entre ambos grupos, como *trade-offs* entre calidad y otros atributos del colegio (por ejemplo, costos y distancia).

Comprender este fenómeno es de gran importancia para orientar el diseño de políticas públicas destinadas a reducir la brecha de calidad en los colegios donde acceden estudiantes de distinto NSE.

**b. Entender el impacto del SAE sobre la desigualdad en el acceso a educación de calidad entre estudiantes prioritarios y no prioritarios**

El segundo objetivo de este trabajo es documentar el efecto del cambio en el sistema de admisión escolar sobre la desigualdad en el acceso a educación de calidad. Hacerlo es crucial para evaluar una arista de la dimensión de equidad del sistema educacional actual y orientar posibles ajustes del SAE.

**c. Proponer políticas públicas que permitan corregir los sesgos que aún persisten después de la implementación del SAE para disminuir la correlación entre NSE y calidad del colegio al que accede un estudiante**

Creemos que este tercer objetivo es clave para que este trabajo no se quede solo en el entendimiento del problema, sino que también considere propuestas de política pública.

### 3. Marco teórico y revisión de literatura

#### 3.1. Impacto del SAE sobre la desigualdad en el acceso a educación de calidad

La interrogante abordada en este trabajo se inscribe en una creciente literatura teórica y empírica relacionada con los efectos de los procesos de selección centralizados, especialmente aquellos basados en el mecanismo de asignación diferida.

Uno de los principales beneficios que se le atribuye a los sistemas de admisión centralizados por sobre los descentralizados es su capacidad para generar asignaciones más eficientes, a través de una mejor coordinación entre la oferta y demanda, lo que se traduce en un menor nivel de congestión y mejor ajuste entre las preferencias de los apoderados y los colegios donde son asignados sus hijos (Gale y Shapley, 1962; Abdulkadiroğlu et al., 2005; Abdulkadiroğlu et al., 2017).

El primer sistema educativo que implementó una variación del sistema centralizado de admisión basado en la asignación diferida fue el de Nueva York en el año 2003. Dos años después, el sistema escolar público de Boston cambió su mecanismo previo de asignación (conocido como el Mecanismo de Boston o de aceptación inmediata) por uno basado en el mecanismo de

aceptación diferida. La principal razón para reemplazar el mecanismo de aceptación inmediata por uno de aceptación diferida es que este último genera los incentivos necesarios para que los participantes postulen efectivamente a los colegios que son de su preferencia sin la posibilidad de obtener mejores resultados a través de un comportamiento estratégico (Gale y Shapley, 1962). Otros sistemas educativos que han incorporado procesos centralizados de asignación, basados en mecanismos de aceptación diferida u otras variaciones, son los de Ámsterdam, Barcelona y Nueva Orleans.

Abdulkadiroğlu et al. (2017) muestran que la introducción del sistema de admisión centralizado en Nueva York trajo consigo una disminución en la cantidad de asignaciones ineficientes entre alumnos y colegios, aumentando así el bienestar promedio de los estudiantes. Kojima (2012), en tanto, exploró el desempeño de este mecanismo de asignación al incluir cuotas especiales para ciertos grupos de estudiantes, y concluyó que los grupos minoritarios pueden verse perjudicados con la implementación de cupos reservados para ellos en el contexto de un sistema de admisión centralizado en el que no hay incentivos para el comportamiento estratégico de los postulantes. Finalmente, Abdulkadiroğlu et al. (2018) muestran que el sistema de admisión implementado en Luisiana, en conjunto con un programa de subsidios dirigido a estudiantes vulnerables que asisten a colegios de bajo rendimiento académico, resulta en una disminución importante de sus calificaciones.

Si bien las propiedades teóricas de los sistemas de admisión centralizados como el implementado a través del SAE son auspiciosas, la evidencia reciente sugiere que la deseabilidad de este tipo de mecanismo depende en gran parte de las particularidades de su implementación y del sistema educativo respectivo. Dicho esto, el efecto del SAE, en términos de su impacto sobre la equidad en la distribución de oportunidades para estudiantes de distinto nivel socioeconómico, no es obvio en su signo o magnitud.

### **3.2. Preferencias de los apoderados**

Un método típicamente utilizado para estimar preferencias es a través de modelos *logit* de elección discreta (McFadden, 1974). Este modelo es usualmente empleado para estimar preferencias de apoderados por establecimientos contando únicamente con la asignación final que obtuvo el postulante (Bayer, Ferreira, y McMillan 2007; Gallego y Hernando, 2010; Cuesta, González y Larroulet, 2017).

Al observar las preferencias ordenadas de los estudiantes y sus familias a través del ranking de postulaciones, es posible extraer más información que en el caso del *logit* de elección discreta. Para aprovechar la información de las postulaciones ordenadas, Beggs, Cardell y Hausman (1981) proponen el modelo *exploded logit*, que es un derivado del modelo *logit* de elección dis-

creta y considera el ranking de preferencias de los postulantes para estimar sus preferencias (ver, por ejemplo, Groenez, Havermans, y Wouters, 2018).

### 3.3. Determinantes de la elección de los apoderados

#### 3.3.1. Estrategia empírica: *exploded logit*

El proceso de postulación requiere que los apoderados ingresen al sitio web oficial donde deben elegir establecimientos en orden de preferencia. Cada apoderado elabora el conjunto de postulación ordenada  $Y_i$  desde el conjunto de establecimientos disponibles y considerados<sup>5</sup>  $M_i$ . Si consideramos que cada alumno obtiene una utilidad (o beneficio) específica si asiste a un determinado establecimiento escolar, se define entonces la utilidad del individuo  $i$  en el establecimiento  $j$  como:

$$U_{ij} = V_{ij} + \varepsilon_{ij} \quad (1)$$

Donde  $V_{ij}$  es la parte observable de la utilidad (aquella que podemos predecir al observar ciertos atributos del colegio y del alumno) y  $\varepsilon_{ij}$  es un componente inobservable de la utilidad del individuo  $i$  en el colegio  $j$  que es modelado como aleatorio (Train, 2009). Para estimar las preferencias de los postulantes, consideramos  $V_{ij}$  como:

$$\begin{aligned} V_{ij} = & \beta_1 \text{LogDistancia}_{ij} + \beta_2 \text{CostoMensual}_{ij} + \beta_3 \text{TasaPrio}_j \\ & + \beta_4 \text{Simce}_j + \text{Prio}_i (\beta_5 \text{LogDistancia}_{ij} \\ & + \beta_6 \text{CostoMensual}_{ij} + \beta_7 \text{TasaPrio}_j + \beta_8 \text{Simce}_j \\ & + \beta_9) \end{aligned} \quad (2)$$

Las variables dependen del establecimiento  $j$ , del postulante  $i$  o del par postulante-establecimiento  $ij$ .  $\text{Simce}_j$  es el puntaje SIMCE del colegio  $j$  el 2016,  $\text{TasaPrio}_j$  es el porcentaje de alumnos prioritarios sobre el total de la matrícula de alumnos;  $\text{CostoMensual}_{ij}$  es el costo mensual en UF que debe pagar  $i$  en  $j$  y  $\text{LogDistancia}_{ij}$  es el logaritmo de la distancia euclidiana entre el postulante  $i$  y el establecimiento  $j$ . Finalmente,  $\text{Prio}_i$  indica si el postulante es prioritario o no, lo que permite identificar heterogeneidades en las preferencias de estos últimos con los alumnos no prioritarios.

<sup>5</sup> Se asume que un apoderado puede no estar observando todos los colegios que están disponibles para ser postulados.

Para definir el conjunto factible de elección para cada postulante (conjunto de colegios disponibles o “mercado” relevante para cada apoderado) consideramos, inicialmente, tres alternativas<sup>6</sup>:

1. Mercado como conjunto de elección: la postulante pertenece a un mercado de colegios definido por la unión de zonas urbanas a menos de cinco kilómetros de distancia entre ellas (Neilson, 2013). El conjunto factible de elección está dado por los colegios que pertenecen al mercado de la postulante más todos los colegios a los cuales postuló.
2. Conjunto de elección de 11 kilómetros: considera a todos los colegios ubicados a una distancia igual o menor a esta distancia a la redonda del hogar de la postulante más todos los colegios a los cuales ella postuló.
3. Conjunto de elección de cinco kilómetros: considera a todos los colegios ubicados a una distancia igual o menor a esta distancia a la redonda del hogar de la postulante más todos los colegios a los cuales ella postuló.

### 3.3.2. Datos<sup>7</sup>

La base de postulantes del SAE del proceso del año 2017 contiene la información del nivel al que estos postulan, si son prioritarios o no, su sexo y su ubicación geográfica (para el 30 % de los datos hay ubicación exacta, para el resto es solo a nivel comunal). Adicionalmente, la base de postulaciones del SAE contiene las postulaciones ordenadas de cada estudiante. Por otro lado, a través del Centro de Estudios del Mineduc se obtiene la información de matrícula individual del 2018. Dicho esto, se consideran 6.316 postulantes a nivel de prekínder,<sup>8</sup> georreferenciados correctamente<sup>9</sup> en las regiones de Tarapacá, Coquimbo, O’Higgins y Los Lagos. Los postulantes considerados realizaron un total de 17.886 postulaciones, siendo el 51% de ellos mujeres y el 41% prioritarios.

El nivel de copago mensual real se obtiene de la base del año 2016 de copago congelado que definen los establecimientos particulares subvencionados para el año siguiente de acuerdo con la Ley de Inclusión. A partir del directorio de establecimientos educacionales del año 2017 se obtiene su ubicación geográfica, que usamos para calcular la distancia euclidiana entre el postulante y los colegios. De esta misma base se identifica el tramo

6 En la sección 4.1. se estiman las preferencias de los apoderados bajo estos tres criterios. Al comparar los resultados y el ajuste del modelo a los datos en cada alternativa podremos definir cuál de ellas es la más conveniente para desarrollar el análisis de preferencias.

7 En el anexo se encuentran debidamente citadas todas las bases de datos utilizadas.

8 No consideramos la región de Magallanes dentro del grupo de control, por estar esta en su segundo año de aplicación del SAE en 2017.

9 De los 72.004 postulantes SAE del año 2017, un 28% tiene el hogar localizado en forma precisa. El resto de los hogares están georreferenciados en un punto arbitrario de la comuna (el centroide de esta). De los 21.597 postulantes a prekínder, el 30% tiene el hogar con una georreferencia precisa en una zona urbana.

de costo mensual y anual que autorreportan los establecimientos (privados y subvencionados) para los cuales no tenemos el copago exacto, definiendo el punto medio de cada tramo para asignar el costo mensual y anual. La tasa de estudiantes prioritarios y preferentes por colegio se calcula a partir del resumen de estudiantes prioritarios, preferentes y beneficiarios de la Subvención Escolar Preferencial (SEP) por establecimiento del año 2017. Además, con esta misma base se puede identificar si el colegio cuenta con convenio SEP, lo que se utiliza para identificar los establecimientos pagados que son gratuitos para los alumnos prioritarios debido a este convenio. Por último, se cuenta con el puntaje SIMCE de cuarto básico y sexto básico del año 2016 (promedio de las pruebas de Matemáticas y Lenguaje).

### 3.4. Efecto SAE

#### 3.4.1. Estrategia empírica

Se estimará el siguiente modelo de diferencias en diferencias:

$$\begin{aligned}
 Y_i = & \beta_0 + \beta_1 P_i + \beta_2 T_i + \beta_3 P_i \times T_i + \sum_{k=1}^2 \alpha_k Prio_i^k \\
 & + \sum_{k=1}^2 \gamma_k Prio_i^k \times P_i + \sum_{k=1}^2 \delta_k Prio_i^k \times T_i \\
 & + \sum_{k=1}^2 \phi_k Prio_i^k \times P_i \times T_i + \epsilon_i
 \end{aligned} \tag{3}$$

Siendo  $Y_i$  el rendimiento SIMCE o el valor agregado del colegio del individuo  $i$ ,  $P_i$  una variable dicotómica que toma el valor 1 si el individuo  $i$  está matriculado el año 2018,  $T_i$  una variable dicotómica igual a 1 si el individuo está matriculado en un colegio ubicado en una región tratada,  $Prio^1$  y  $Prio^2$  son variables *dummies* iguales a 1 si  $i$  es un estudiante prioritario ( $k=1$ ) o preferente ( $k=2$ ), respectivamente. Se omite de este modo a los estudiantes que no son ni prioritarios ni preferentes (NPP), quedando como categoría basal de la regresión.

Los coeficientes de interés son  $\phi_1$  y  $\phi_2$ , que se interpretan como la diferencia entre las variaciones que experimentan las brechas entre prioritarios (o preferentes) y NPP en las regiones tratadas, respecto de las de control.

#### 3.4.2. Datos

La información de los estudiantes se obtiene de diversas fuentes del Ministerio de Educación y su Centro de Estudios. La primera es la base de matrícula de los años 2017 y 2018, con todos los alumnos matriculados en establecimientos educacionales en esos años. A partir de esta identificamos la región donde

se ubica el colegio para definir si corresponde al grupo de tratamiento o control. Para distinguir si el estudiante es prioritario, preferente o ni prioritario ni preferente (NPP), se utiliza la base de datos de alumnos prioritarios de cada año correspondiente. Finalmente, la información sobre rendimiento y valor agregado se obtiene a partir de los resultados y cuestionarios del SIMCE.

Respecto del tratamiento, se considera la implementación del nuevo sistema de admisión escolar el año 2017 en las regiones de Tarapacá, Coquimbo, O'Higgins y Los Lagos como un cambio en el procedimiento y los costos de postulación a establecimientos educacionales. Por ende, identificamos a los estudiantes tratados como todos aquellos matriculados en el año 2018 en alguna de las cuatro regiones mencionadas (proceso de postulación 2017). De esta forma, el grupo de control corresponde a los estudiantes matriculados en el resto de las regiones, excluyendo a la de Magallanes y a la Metropolitana<sup>10</sup>.

En nuestras estimaciones solo consideramos a los estudiantes matriculados en el año 2018 en prekínder y en establecimientos cuyo nivel inferior sea el mismo prekínder, debido a que, en general, este curso corresponde a la primera elección de los padres respecto de la educación formal de sus hijos. En las elecciones en años posteriores, muchos estudiantes tienen la opción de continuar en su mismo establecimiento educacional, lo que complica la estimación de preferencias. Lo anterior provee una aproximación más pura a las preferencias reales de los apoderados y minimiza el comportamiento estratégico al postular; por ejemplo, esperar un año para matricular al hijo a través del SAE en prekínder. Asimismo, se considera exclusivamente a colegios en zonas urbanas. Se excluyen las áreas rurales porque, en general, no ofrecen una oferta de establecimientos lo suficientemente amplia como para que las familias puedan escoger entre varias alternativas. Finalmente, al ser este un análisis de equilibrio general, también se considera a los alumnos que se matriculan en colegios particulares pagados para calcular la brecha de calidad y evaluar su evolución, a pesar de que los procesos de admisión de dichos establecimientos son externos al SAE.

Estos criterios resultan en una muestra de 133.742 estudiantes matriculados en prekínder en los años 2017 y 2018. De este universo, 67.032 observaciones (50,2%) son estudiantes matriculados en el año 2017 y 66.710 (49,8%) al año siguiente. Dentro de este último grupo, los alumnos que están matriculados en regiones tratadas (aquellas donde el SAE ya fue introducido) son el grupo efectivamente abordado: alumnos que se matriculan en el sistema escolar y viven en una región donde el SAE ya se implementó, lo que

---

<sup>10</sup> Estas quedan fuera de la muestra, ya que para Magallanes en el año 2017 ya había sido tratada, y la Metropolitana presenta características muy disímiles en términos de tamaño de mercado con respecto a las regiones consideradas.

equivale a 17.934 observaciones o un 27% de los estudiantes considerados en la muestra que fueron matriculados en el año 2018.

### 3.4.3. Variables dependientes: rendimiento y valor agregado

Se usará como medida de rendimiento del establecimiento del alumno el promedio del puntaje SIMCE de cuarto básico en Matemáticas y Lenguaje del año 2016 para los matriculados del año 2018 (postratamiento), y del año 2015 para los matriculados del 2017 (pretratamiento). Se utiliza el SIMCE de dos años anteriores debido a que es la información sobre rendimiento más cercana que podrían tener los apoderados al momento de postular.

Para medir valor agregado, se estimará la siguiente ecuación para los años 2015 y 2016:

$$SIMCE_{ij} = \alpha + \beta X_i + \varphi_j + \varepsilon_{ij} \quad (4)$$

Siendo  $SIMCE_{ij}$  el promedio obtenido por el individuo  $i$  en el colegio  $j$  en las pruebas de Lenguaje y Matemáticas de cuarto básico,  $X_i$  un vector de características socioeconómicas de la familia del postulante<sup>11</sup> y  $\varphi_j$  un efecto fijo del establecimiento  $j$  dicho año, que se considera como *proxy* del valor agregado que le entrega el colegio a sus estudiantes por sobre su nivel socioeconómico.

## 4. Resultados

### 4.1. Determinantes de la elección de los apoderados

La Tabla 1 muestra el resultado de la estimación de preferencias basada en la ecuación (2). El individuo base es el no prioritario, por lo que todas las variables acompañadas por *Prio* indican interacción entre ellas y la condición de alumno prioritario. Como podemos apreciar en la Tabla 1, las correlaciones son consistentes para los tres “conjuntos de elección” (unión de conurbaciones en la columna 1, colegios a una distancia menor o igual a 11 kilómetros del hogar del postulante en la columna 2, y colegios a una distancia menor o igual a cinco kilómetros del hogar del postulante en la columna 3). Dada la consistencia de los resultados y un mejor ajuste en términos de  $R^2$  para el conjunto de elección de 11 kilómetros, en lo que sigue, consideraremos dicha alternativa para analizar las preferencias de los apoderados.

11 Se consideran variables dicotómicas que indican el tramo de ingresos del hogar y si el padre y la madre completaron la educación básica, media o superior.

TABLA 1. Estimación de preferencias mediante *exploded logit*

Variable dependiente: utilidad observable ( $V_{ij}$ en la ecuación 2)	(1) Conjunto de elección: mercado	(2) Conjunto de elección de 11 km	(3) Conjunto de elección de 5 km
Log distancia (km)	-1,008*** (0,011)	-1,157*** (0,010)	-0,859*** (0,012)
SIMCE 2016	0,015*** (0,001)	0,015*** (0,001)	0,014*** (0,001)
Pago mensual (UF)	-0,076*** (0,018)	-0,071*** (0,018)	-0,087*** (0,018)
Tasa prioritarios	-3,767*** (0,097)	-3,736*** (0,096)	-3,801*** (0,097)
Alumnos por sala	0,082*** (0,002)	0,084*** (0,002)	0,080*** (0,002)
Prioritario × Log. Dist. (km)	-0,072*** (0,017)	-0,051** (0,016)	-0,087*** (0,019)
Prioritario × SIMCE 2016	-0,002 (0,001)	-0,001 (0,001)	-0,001 (0,001)
Prioritario × Pago men- sual (UF)	-0,139*** (0,030)	-0,141*** (0,030)	-0,091*** (0,030)
Prioritario × Tasa prioritarios	1,947*** (0,139)	2,074*** (0,136)	2,296*** (0,137)
Prioritario × Alumnos por sala	-0,005*** (0,003)	0,007** (0,003)	0,010*** (0,003)
N	259.455	326.780	197.552
Chi2	35.746	39.315	24.918
BIC	106.128	111.056	105.217

Notas. El "conjunto de elección: mercado" considera un mercado de colegios definido por la unión de zonas urbanas a menos de cinco kilómetros de distancia entre ellas (Neilson, 2013). El "conjunto de elección de 11 km" considera a todos aquellos colegios que están a una distancia menor o igual a 11,15 kilómetros (percentil 99 de las distancias en las postulaciones), además de aquellos postulados. El "conjunto de elección de 5 km" considera a todos aquellos colegios que están a una distancia menor o igual a 5,3 kilómetros (percentil 95 de las distancias en las postulaciones), además de aquellos postulados. "SIMCE 2016" es el promedio de cuarto básico y sexto básico de las pruebas de Matemáticas y Lenguaje del año 2016. "Pago mensual (UF)" se refiere al copago efectivo del colegio postulado. En los colegios con convenio SEP, el copago efectivo es cero para estudiantes prioritarios. "Tasa prioritarios" es la tasa de estudiantes prioritarios en el colegio postulado. "Prioritario" es una variable *dummy* a nivel individual que vale uno para estudiantes prioritarios (de bajo nivel socioeconómico), cero en otros casos. Errores estándar robustos entre paréntesis. Todas las regresiones poseen un intercepto (no mostrado). \*  $p < 0,05$ , \*\*  $p < 0,01$ , \*\*\*  $p < 0,001$ .

Fuente: elaboración propia.

En términos generales los resultados revelan que ambos grupos (prioritarios y no prioritarios) muestran una preferencia positiva y de igual magnitud por puntaje SIMCE, mientras que experimentan una desutilidad por la distancia, el pago mensual real y el porcentaje de alumnos vulnerables en el colegio. Los alumnos prioritarios experimentan una mayor desutilidad por la distancia y el costo efectivo anual, mientras que la desutilidad que experi-

mentan por el porcentaje de vulnerables es menor que para los alumnos no prioritarios<sup>12</sup>.

Es importante aclarar que los coeficientes exhibidos en la Tabla 1 no representan directamente la correlación de cada atributo sobre la probabilidad de postular a un colegio, sino que la correlación con la utilidad que le reporta un colegio al alumno correspondiente. Una mayor utilidad se traduce en una mayor probabilidad de postular al colegio.

Una forma conveniente de interpretar los coeficientes estimados es a través de *trade-offs* entre distintos atributos del colegio. Por ejemplo, la columna 2 de la Tabla 1 indica que, mientras los apoderados de un alumno no prioritario están dispuestos a pagar mensualmente CLP \$5.900 (USD 7,9) adicionales por acceder a un colegio con un punto extra en el puntaje SIMCE promedio, los padres de un alumno prioritario están dispuestos a pagar solo CLP \$1.868 (USD 2,5) por lo mismo. Asimismo, los no prioritarios están indiferentes entre un aumento de 1% en el porcentaje de prioritarios del colegio y un aumento de CLP \$14.886 (USD 20) en el pago mensual real mientras que para un alumno prioritario un aumento de 1% en la tasa de alumnos prioritarios equivale a un aumento de CLP \$2.207 (USD 3) en el costo mensual real. Por último, si bien la valoración por la distancia no es lineal en nuestro modelo, podemos decir que los padres de un alumno no prioritario están dispuestos a sacrificar 31 puntos de puntaje SIMCE promedio de un colegio con tal de que su hijo/a asista a un establecimiento que esté a dos kilómetros de distancia en vez de tres kilómetros. En cambio, los apoderados de un alumno prioritario están dispuestos a sacrificar 35 puntos del SIMCE promedio de un colegio por el mismo cambio.

La preferencia similar entre apoderados de alumnos prioritarios y no prioritarios por puntaje SIMCE del colegio es un resultado que no se condice con lo sugerido por trabajos anteriores, que sugieren una menor valoración por calidad académica por parte de los alumnos de menor nivel socioeconómico (Gallego y Hernando, 2009; Burgess et al., 2015). Sin embargo, los resultados de trabajos previos se obtienen observando la matrícula final de los alumnos, no sus postulaciones, que constituyen una medida directa de sus preferencias.

Sin embargo, en concordancia con los resultados de trabajos previos, al estimar preferencias mediante un modelo *conditional logit* considerando la matrícula final, el coeficiente de la interacción entre SIMCE y Prioritario es negativo y estadísticamente significativo (coeficiente de -0,003 en la Tabla 2). Al realizar el mismo ejercicio, pero considerando solo la matrícula de los alumnos que participan en el SAE (alumnos SAE) no se observa lo anterior,

12 La Tabla A1 del anexo muestra los resultados de estimar las preferencias de las familias mediante un *conditional logit*, considerando la primera preferencia.

evidenciando un cambio importante al incluir a los alumnos que no participan formalmente en el proceso de postulación del SAE (pero terminan matriculándose igualmente en un colegio gratuito o particular subvencionado)<sup>13</sup>.

TABLA 2. **Estimación de preferencias mediante *conditional logit* con matrícula final, todos los matriculados en prekínder**

Variable dependiente: utilidad observable ( $V_{ij}$ en la ecuación 2)	
Distancia (km)	-0,374*** (0,009)
SIMCE 2016	0,013*** (0,001)
Pago mensual (UF)	-0,126*** (0,017)
Tasa prioritarios	-1,684*** (0,093)
Alumnos por sala	0,021*** (0,002)
Prioritario × Distancia (km)	-0,111** (0,012)
Prioritario × SIMCE 2016	-0,003*** (0,001)
Prioritario × Pago mensual (UF)	2,895*** (0,123)
Prioritario × Tasa prioritarios	-0,305*** (0,029)
Prioritario × Alumnos por sala	0,011* (0,002)
Chi2	39.315
BIC	111.056
N	326.780

Notas. El conjunto de elección considera a todos aquellos colegios que están a una distancia menor o igual a 11,15 kilómetros (percentil 99 de las distancias en las postulaciones), además de aquellos postulados. "SIMCE 2016" es el promedio de cuarto básico y sexto básico de las pruebas de Matemáticas y Lenguaje del año 2016. "Pago mensual (UF)" se refiere al copago efectivo del colegio postulado. En los colegios con convenio SEP, el copago efectivo es cero para estudiantes prioritarios. "Tasa prioritarios" es la tasa de estudiantes prioritarios en el colegio postulado. "Prioritario" es una variable *dummy* a nivel individual que vale uno para estudiantes prioritarios (de bajo nivel socioeconómico), cero en otros casos. Errores estándar robustos entre paréntesis. Todas las regresiones poseen un intercepto (no mostrado). \* p<0,05, \*\* p<0,01, \*\*\* p<0,001.

Fuente: elaboración propia.

La Tabla 3 ofrece una caracterización de los alumnos que no participan del SAE estando en una región SAE (en adelante, estudiantes no SAE). Dentro de estos se observa una gran diferencia entre el puntaje SIMCE de los establecimientos donde están matriculados los alumnos prioritarios y no

<sup>13</sup> La Tabla A2 del anexo muestra que este resultado se mantiene si consideramos a todos los postulantes SAE (no solo a los bien georreferenciados), utilizando la ubicación de la municipalidad donde habitan como *proxy* de ubicación del hogar.

prioritarios. Los primeros están en establecimientos que, en promedio, tienen casi 26 puntos SIMCE menos que los no prioritarios. Adicionalmente, hay una diferencia significativa en el porcentaje de prioritarios que hay en los establecimientos donde se matriculan ambos grupos. Lo anterior sugiere que el grupo de matriculados no SAE está compuesto por el grupo de alumnos prioritarios más vulnerable y el grupo de alumnos no prioritarios de mayor nivel socioeconómico<sup>14</sup>.

TABLA 3. **Caracterización de matrícula de alumnos que no participan en el SAE, a nivel de colegios**

	No prioritario	Prioritario	Diferencia	Error estándar
Porcentaje de prioritarios	32,9%	67,2%	-34,3%	0,003
SIMCE	269,4	243,6	25,8	0,328
Pago mensual (UF)	1,39	0,05	1,34	0,013
Distancia hogar-colegio (km)	4,61	6,89	-2,28	0,105
Alumnos por sala	25,0	25,2	-0,2	0,102

Notas. Cálculos de los autores basados en datos del Centro de Estudios, Mineduc. Se consideran los establecimientos donde se matriculan los alumnos de prekínder que no postulan a través del SAE.

Fuente: elaboración propia.

La Tabla 4 muestra la estimación de preferencias considerando la matrícula final de los estudiantes, diferenciando entre los alumnos que participan y los que no participan en el SAE. Los resultados muestran que solo los alumnos prioritarios que no participan del SAE tienen una menor preferencia por el puntaje SIMCE (coeficiente es -0,007). En cambio, los estudiantes prioritarios que sí participaron en el SAE no muestran una valoración distinta por colegios con mayor puntaje SIMCE relativo a sus pares no prioritarios (coeficiente de 0,003 no es estadísticamente significativo). Adicionalmente, la preferencia por el puntaje SIMCE de los alumnos no prioritarios que no participan del SAE es significativamente mayor que la de los alumnos no prioritarios que sí postulan a través de este sistema (coeficiente es 0,007). Ambos hechos sugieren que existe una mayor heterogeneidad dentro del grupo de estudiantes que no postula al SAE.

14 Una pregunta interesante es por qué las familias de menor y mayor nivel socioeconómico (NSE) muestran una menor participación en el SAE (disponibilidad de información, expectativas sobre la educación de los hijos, expectativas sobre el proceso de admisión, etc.).

TABLA 4. **Estimación de preferencias mediante un modelo *conditional logit* considerando la matrícula final como la “preferencia” de cada familia**

Variable dependiente: utilidad observable ( $V_{ij}$ en la ecuación 2)	Conjunto de elección de 11 km	
	Coefficiente	Errores estándar robustos
Distancia (km)	-0,487***	(0,011)
Simce	0,010***	(0,001)
Pago mensual (UF)	-0,407***	(0,021)
Tasa prioritarios	-2,283***	(0,110)
Alumnos por sala	0,050***	(0,002)
No SAE × Distancia (km)	0,373***	(0,020)
Prioritario × Distancia (km)	-0,031**	(0,015)
Prioritario × No SAE × Distancia (km)	0,589***	(0,019)
No SAE × SIMCE	0,007***	(0,001)
Prioritario × SIMCE	0,003*	(0,001)
Prioritario × No SAE × SIMCE	-0,007***	(0,001)
No SAE × Tasa prioritarios	2,305***	(0,209)
Prioritario × Tasa prioritarios	3,138***	(0,147)
Prioritario × No SAE × Tasa prioritarios	5,082***	(0,194)
No SAE × Pago mensual (UF)	0,868***	(0,039)
Prioritario × Pago mensual (UF)	2,895***	(0,033)
Prioritario × No SAE × Pago mensual (UF)	0,152*	(0,065)
No SAE × Alumnos por sala	-0,077***	(0,003)
Prioritario × Alumnos por sala	0,000	(0,003)
Prioritario × No SAE × Alumnos por sala	-0,049***	(0,003)
N	1.086.525	
Chi2	15.083	
BIC	146.663	

Notas: Mismas notas que en la Tabla 2. La variable “No SAE” corresponde a los estudiantes que no participaron del SAE en el año 2019 y que aparecen matriculados en un colegio en el año 2020.

Fuente: elaboración propia.

Los resultados expuestos en la Tabla 4 sugieren que la brecha de calidad observada entre los colegios donde se matriculan alumnos prioritarios y no prioritarios se explica principalmente por las matrículas de aquellos alumnos que no participan del SAE.

#### 4.2. Efecto SAE sobre brecha de calidad

Los resultados de la estimación por MCO de la ecuación (3) se presentan en la Tabla 5. La primera columna contiene la estimación usando como variable dependiente el rendimiento en el SIMCE de cuarto básico y la última, el valor agregado que entrega el colegio<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> La Tabla A3 del anexo muestra el test de falsificación correspondiente al análisis de triples diferencias.

TABLA 5. Efecto SAE sobre brecha académica entre prioritarios, preferentes y ni prioritarios ni preferentes

Variable dependiente	(1) SIMCE	(2) Valor agregado
Post SAE	-0,086*** (0,011)	-0,098*** (0,010)
Región SAE	-0,086*** (0,015)	-0,042*** (0,013)
Post SAE × Región SAE	-0,018 (0,020)	-0,027 (0,018)
Prioritario	-0,620*** (0,009)	-0,401*** (0,009)
Preferente	-0,330*** (0,012)	-0,203*** (0,011)
Post SAE × Prioritario	0,088*** (0,013)	0,078*** 0,012
Post SAE × Preferente	0,031** (0,016)	0,031** (0,015)
Región SAE × Prioritario	0,026 (0,017)	-0,028* (0,016)
Región SAE × Preferente	0,091*** (0,022)	0,049** (0,021)
Post SAE × Región SAE × Prioritario	0,053** (0,024)	0,064*** (0,022)
Post SAE × Región SAE × Preferente	-0,018 (0,029)	-0,011 (0,027)
N	133.740	133.740
R2	0,083	0,041

Notas: Regresiones a nivel individual. En la columna (1), la variable dependiente es el promedio de la prueba SIMCE para cuarto básico en Lenguaje y Matemáticas del año 2016 (año previo a la postulación) del colegio donde el estudiante quedó matriculado. En la columna (2), la variable dependiente es una medida de valor agregado considerando el SIMCE para cuarto básico en Lenguaje y Matemáticas del año 2016. "Post SAE" es una variable que es igual a uno en el año donde el SAE se implementa en las regiones de la muestra (2017), e igual a cero en el año anterior a la implementación del SAE en dichas regiones (2016, categoría de referencia). "Región SAE" es una variable *dummy* que es igual a uno en las regiones donde se implementó por primera vez el SAE en 2017 (Tarapacá, Coquimbo, O'Higgins y Los Lagos), cero en las demás regiones. "Prioritario" es una variable que es igual a uno para aquellos estudiantes más vulnerables según la definición de la Ley de Subvención Escolar Preferencial (Congreso Nacional de Chile, 2008), cero en otros casos; "preferente" es una variable que es igual a uno para "aquellos estudiantes que no tengan calidad de alumno prioritario y cuyas familias pertenezcan al 80% más vulnerable del total nacional, según el instrumento de caracterización social vigente" (2008, artículo 2° bis); por ende, la categoría omitida es "ni prioritario, ni preferente". Todas las regresiones poseen un intercepto (no mostrado). Errores estándar robustos entre paréntesis. \*  $p < 0,1$ ; \*\*  $p < 0,05$ ; \*\*\*  $p < 0,01$ .

Fuente: elaboración propia.

En relación con las estimaciones sobre el rendimiento de los colegios, se puede afirmar que existe una reducción de la brecha entre estudiantes prioritarios y ni prioritarios ni preferentes (NPP) únicamente. En efecto, luego de la implementación del SAE, la reducción de la brecha entre prioritarios y

NPP que experimentaron los estudiantes tratados fue de 0,053 desviaciones estándar mayor que el cambio en la brecha observada por los del grupo de control (coeficiente de 0,053 en la columna 1 de la Tabla 5), lo que equivale a alrededor del 10% de la brecha observada entre prioritarios y NPP.

El mismo resultado se obtiene al analizar el efecto de la implementación del SAE sobre el valor agregado de los colegios donde acceden los estudiantes prioritarios. Los coeficientes en las estimaciones cuando utilizamos valor agregado como variable dependiente son mayores en magnitud y significancia estadística a los encontrados tomando SIMCE como variable dependiente. En efecto, el cambio del SAE fue más favorable únicamente para los prioritarios con respecto a los NPP e igual a 0,064 desviaciones estándar (coeficiente de 0,064 en la columna 2 de la Tabla 5), lo cual equivale a un 16% de la brecha observada en el valor agregado de los colegios en los cuales quedaban matriculados prioritarios y NPP previo a la implementación del SAE.

Es relevante destacar que la reducción es mayor en magnitud para el valor agregado. Adicionalmente, la significancia económica de este efecto es sustancial, pues corresponde en magnitud al mismo efecto de la implementación de la Jornada Escolar Completa sobre el rendimiento SIMCE: 0,07 desviaciones estándar en matemáticas y 0,05 en lenguaje (Bellei, 2009). Es más, un estudio reciente estima que estar expuesto un año adicional a un régimen de Jornada Escolar Completa produce un alza de 0,024 desviaciones estándar en el rendimiento individual del SIMCE de Lenguaje, por lo que estos resultados darían cuenta de un efecto casi tres veces mayor (Barrios y Bovini, 2017).

## 5. Conclusiones y propuestas de política pública

Los resultados presentados en este trabajo permiten una mayor comprensión del proceso de postulación de las familias a través del SAE y las implicancias de este sistema en cuanto a la equidad en el acceso a educación de calidad entre alumnos prioritarios y no prioritarios. Por un lado, los resultados de la estimación de preferencias sugieren que gran parte de la brecha de desigualdad en acceso a educación de calidad la sufren los estudiantes prioritarios que no postulan vía SAE, pero que igual terminan matriculándose en un colegio que sí ofreció cupos en el sistema, debido a que solo estos últimos exhiben una menor “preferencia”<sup>16</sup> por la calidad de colegios cuando comparamos las matriculas finales de alumnos prioritarios y no prioritarios.

---

16 En realidad, en el modelo *logit* de elección discreta aplicado a los establecimientos en los cuales los estudiantes se matriculan, los coeficientes no muestran preferencias por establecimientos educacionales, sino que son el resultado de la interacción entre las postulaciones de las familias de los estudiantes, las postulaciones de las demás familias, los cupos en los colegios y la selección de estudiantes que potencialmente podían ejercer los establecimientos educacionales.

Por otro lado, los resultados indican que el SAE disminuye en un 16% la brecha entre la calidad de colegios donde acceden estudiantes prioritarios y no prioritarios. Es importante recalcar que este efecto es grande, comparable al impacto de la implementación de la Jornada Escolar Completa sobre el rendimiento SIMCE (Bellei, 2009).

La capacidad del SAE de reducir la desigualdad en el acceso a educación de calidad entre alumnos prioritarios y no prioritarios sugiere que aquellas medidas destinadas a optimizar el funcionamiento de este sistema, así como el proceso de elección de las familias, pueden generar ganancias relevantes en cuanto a reducción en la brecha de calidad.

En particular, identificamos tres áreas en las cuales es posible mejorar el funcionamiento del SAE:

1. **Aumentar la participación en el proceso oficial de admisión escolar, buscando activamente a los que no participan del SAE, con especial foco en alumnos prioritarios.** La evidencia presentada en este trabajo sugiere que gran parte de la brecha de desigualdad en acceso a educación de calidad la sufren los estudiantes prioritarios que no postulan vía SAE. Por lo tanto, medidas orientadas a aumentar la participación de alumnos en el SAE podrían traducirse en una disminución importante en la desigualdad de acceso a educación de calidad. Por ende, se presentan dos desafíos. En primer lugar, identificar a aquellos alumnos que no participan en el SAE. En segundo lugar, una vez identificados, definir un mecanismo para integrarlos al sistema de admisión centralizado.

**Etapa regular del SAE:** Durante la etapa regular, ir a inscribir a las casas a familias con mayor probabilidad de no participar del SAE para ingresar a prekínder (excluyendo a familias de altos ingresos que probablemente se inscribirán en colegios particulares pagados). Proponemos identificar a aquellos estudiantes con mayor probabilidad de no participar en el SAE a través de un algoritmo predictivo basado en datos como la no inscripción en jardines JUNJI o Integra y el puntaje en el Registro Social de Hogares.

**Etapa complementaria del SAE:** Una vez identificados quienes no participaron en la etapa regular del SAE, ir directamente a inscribir a dichos niños en sus domicilios, para incorporarlos en la etapa complementaria del SAE. En el caso de los estudiantes que ingresan a prekínder, para realizar la propuesta anterior se necesita contar con bases de datos que contengan cifras censales de los niños en edad para postular a dicho nivel. Una posibilidad es a través de bases de datos del Chile Crece Contigo o del Registro Civil<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Es importante considerar que las existentes limitaciones para intercambiar datos administrativos entre distintas reparticiones del Estado suponen un desafío para lograr este objetivo.

**2. Promover postulaciones más congruentes con las preferencias de las familias.** El análisis de preferencias desarrollado en este trabajo nos permite comprender mejor el proceso de elección de colegios por parte de los apoderados. Si bien hay cierta heterogeneidad en las preferencias al diferenciar entre apoderados de alumnos prioritarios y no prioritarios (específicamente al considerar la distancia hogar-colegio, copago y tasa de prioritarios), los resultados sugieren que todos los apoderados consideran múltiples atributos de los colegios al momento de decidir cuál es la alternativa preferida. En particular, la calidad académica de los colegios, la proximidad, el costo económico y la composición socioeconómica son atributos de gran relevancia en la toma de decisiones de las familias.

Dicho esto, es indispensable que los apoderados tengan acceso a la información adecuada al momento de ingresar las postulaciones de sus hijos, puesto que es necesario para que las postulaciones reflejen efectivamente las preferencias de cada familia. Esto último es un requisito primordial para que el SAE logre generar asignaciones escolares óptimas.

Tomando esto en consideración, proponemos tres medidas orientadas a promover elecciones informadas y coincidentes con los intereses de cada apoderado:

**Facilitar y optimizar la navegación en la plataforma de postulación:** una forma efectiva de fomentar postulaciones más congruentes con las preferencias de los apoderados es permitir que ellos elijan el criterio para ordenar los colegios en la plataforma como primera pantalla al ingresar al sitio web del SAE (SIMCE, valor agregado, indicadores de desarrollo social, cercanía al domicilio o trabajo del apoderado, si el colegio es religioso, criterios combinados, entre otros). Esta medida busca facilitar la identificación de establecimientos deseados por los apoderados, además de facilitarles el acceso a información relevante para su decisión.

**Permitir el acceso aún más temprano a la plataforma de postulación:** avanzar hacia una plataforma de información y postulación que esté disponible siempre facilitaría la familiarización de los apoderados con la plataforma web. Asimismo, esto permitiría un acceso anticipado a la información sobre cada colegio. Hay información que no varía año a año y sería valioso poder acceder a ella con tiempo, para así promover postulaciones más informadas. La anticipación del acceso a la plataforma SAE de dos semanas durante el año 2019 es un gran avance. Creemos que permitir un acceso aún más anticipado es deseable.

**Sistematizar el proceso de pre-postulación y entrega de planilla:** implementar un período más extendido de prepostulación y entrega de planilla (iniciativa “Más información, mejor postulación”), avanzando hacia un proceso continuo en la entrega de esta información a las familias. En el últi-

mo proceso de admisión se entregó esta planilla a aquellos apoderados que simularon sus postulaciones a través de la plataforma “Más información, mejor postulación”, la que entrega datos muy valiosos sobre los colegios postulados y colegios sugeridos en base a la postulación simulada.

- 3. Prevenir la salida del sistema oficial de admisión escolar a través de asignaciones más eficientes**<sup>18</sup>. Finalmente, una de las principales conclusiones de este trabajo es que el SAE disminuye la brecha de calidad observada entre los colegios donde se matriculan alumnos prioritarios y no prioritarios. En este sentido, además de favorecer la participación en etapas iniciales del proceso, es importante prevenir la salida del sistema de aquellos postulantes que inicialmente participan en el SAE, pero que, al no ser cumplidas sus expectativas, dejan de participar en él anticipadamente (no permanecen en la etapa complementaria, o lo hacen pero se matriculan en un establecimiento distinto al asignado por el SAE).

Un elemento crucial para minimizar la cantidad de alumnos que dejan de participar en el SAE de forma anticipada es que el sistema logre generar asignaciones (tanto en la primera etapa del proceso como en la etapa complementaria) que satisfagan los intereses de los postulantes. Para esto proponemos dos mejoras al sistema de admisión actual:

**Sugerir colegios a apoderados que inicialmente postulan a pocos establecimientos (menos de cuatro):** para aquellos alumnos que no son asignados a ningún establecimiento de su preferencia en la primera etapa, proponemos generar sugerencias personalizadas a partir de los colegios postulados por cada participante para identificar entre todos los colegios con vacantes disponibles la alternativa más congruente con sus preferencias. Un ejemplo de una herramienta capaz de hacer esto es el algoritmo desarrollado por Rodrigo Icarán (2020)<sup>19</sup>. Tomando en cuenta la comuna del postulante, su género y si es o no un alumno prioritario, así como la comuna, religión y copago mensual de los colegios a los cuales postula, este algoritmo utiliza técnicas de *machine learning* e inteligencia artificial para generar para cada postulante recomendaciones de colegios que se asemejen lo más posible a los colegios postulados por este (en relación con los atributos previamente mencionados). Además, el modelo considera las postulaciones de los alumnos “similares” al postulante (en términos de comuna, género y si es o no prioritario) para entregarle recomendaciones. Este modelo en particular ha

18 Los postulantes que “salen” del sistema son aquellos que, habiendo participado en la etapa inicial de postulación, no continúan en el proceso. Por ejemplo, los postulantes que al no ser asignados a ningún colegio de su preferencia en la primera etapa del SAE no continúan en la etapa complementaria y buscan ser admitidos en algún colegio por otros medios (e.g., acudir directamente al establecimiento una vez finalizado el proceso oficial, en busca de vacantes liberadas con posterioridad al proceso SAE).

19 El desarrollo del algoritmo mencionado se enmarca en la tesis de magíster de Rodrigo Icarán.

sido evaluado para el SAE 2020 en la región Metropolitana, con resultados preliminares que sugieren un buen ajuste de las recomendaciones a las preferencias de los postulantes (ver las Tablas A4, A5, A6 y A7 del anexo).

Considerando lo anterior, con un algoritmo de estas características es posible generar recomendaciones congruentes con las preferencias de los postulantes, promoviendo una asignación más eficiente y disminuyendo así la probabilidad de que estos se retiren del proceso de admisión oficial. No obstante, un aspecto importante a considerar son las implicancias de generar recomendaciones basadas en un algoritmo que considera si el alumno es o no prioritario. Si bien nuestra estimación de preferencias muestra que no hay una diferencia significativa en la valoración por calidad para ambos tipos de postulantes, esto no necesariamente significa que el algoritmo no desarrolle sesgos indeseados en relación con las recomendaciones para postulantes prioritarios y no prioritarios (por ejemplo, que recomiende sistemáticamente colegios de mejor calidad académica para los alumnos no prioritarios). Es importante monitorear este aspecto para evitar que las recomendaciones sugeridas reproduzcan patrones de inequidad en las oportunidades educacionales de los estudiantes.

**Aumentar la cantidad mínima de postulaciones exigidas:** proponemos aumentar el número mínimo de postulaciones exigidas en la etapa regular del proceso de admisión. De esta forma se busca disminuir la cantidad de alumnos que no quedan asignados en ningún colegio de su preferencia en la primera etapa, previniendo así su salida del sistema.

## Referencias

- Abdulkadroğlu, A., Pathak, P. A., y Roth, A.** (2005). *The New York City High School Match*. *American Economic Review*, 95(2), 364-367.
- Abdulkadroğlu, A., Agarwal, N., y Pathak, P. A.** (2017). *The welfare effects of coordinated assignment: Evidence from the New York City high school match*. *American Economic Review*, 107(12), 3635-89.
- Abdulkadroğlu, A., Pathak, P. A., y Walters, C. R.** (2018). *Free to choose: Can school choice reduce student achievement?* *American Economic Journal: Applied Economics*, 10(1), 175-206.
- Agencia de Calidad de la Educación.** (2019). Resultados educativos 2018. Disponible en [http://archivos.agenciaeducacion.cl/Conferencia\\_EERR\\_2018.pdf](http://archivos.agenciaeducacion.cl/Conferencia_EERR_2018.pdf)
- Banco Mundial.** (2017). Indicadores del desarrollo mundial. Disponible en <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>
- Base de Datos de la Agencia de Calidad de la Educación. SIMCE 2016.** Santiago, Chile.

- Bayer, P., Ferreira, F., y McMillan, R.** (2007). *A unified framework for measuring preferences for schools and neighborhoods*. *Journal of Political Economy*, 115(4), 588-638.
- Beggs, S., Cardell, S. y Hausman, J.** (1981). *Assessing the potential demand for electric cars*. *Journal of Econometrics* 17(1), 1–19.
- Berry, S., Levinsohn, J., y Pakes, A.** (1995). *Automobile prices in market equilibrium*. *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 841-890.
- Burgess, S., Greaves, E., A. Vignoles, A., y Wilson, D.** (2015). *What parents want: School preferences and school choice*. *The Economic Journal*, 125(587), 1262–1289.
- Carrasco, A., Gutiérrez, G. y Flores, C.** (2017). *Failed regulations and school composition: selective admission practices in Chilean primary schools*. *Journal of Education Policy*, 32(5), 642-672.
- Congreso Nacional de Chile.** (2008). Ley 20.248 de Subvención Escolar Preferencial. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=269001>.
- Gale, D. y L. S. Shapley.** (1962). *College admissions and the stability of marriage*. *The American Mathematical Monthly* 69 (1), 9–15
- Gallego, F. y Hernando, A.** (2010). *School choice in Chile: Looking at the demand side*. Pontificia Universidad Católica de Chile. Documento de Trabajo (356).
- González, F., Cuesta, J. I., y Larroulet, C.** (2020). *Distorted quality signals in school markets*. *Journal of Development Economics*, 147:102532.
- Hastings, J. S., y Weinstein, J. M.** (2008). *Information, school choice, and academic achievement: Evidence from two experiments*. *The Quarterly journal of economics*, 123(4), 1373-1414.
- Havermans, N., Wouters, T. y Groenez, S.** (2018). *Which school characteristics influence parents' school preferences?* Steunpunt Onderwijsonderzoek. Documento de Trabajo.
- Icarán, R.** (2020). *Improving Chile's School Choice System Using AI-based Methods*. Pontificia Universidad Católica de Chile. Tesis para optar al grado de Magister en Economía.
- Kojima.** (2012). *School choice: Impossibilities for affirmative action*. *Games and Economic Behavior*, 75, 2.685–693. <https://doi.org/10.1016/j.geb.2012.03.003>
- McFadden, D.** (1974). *Conditional logit analysis of qualitative choice behavior*, en P. Zarembka (ed.), *Frontiers in econometrics*, Academic Press, Nueva York, pp. 105-142.
- Ministerio de Educación, Centro de Estudios.** (2017). Bases de datos de matrícula por estudiante (BBDD oficial). Recuperado de <http://datos.mineduc.cl/dashboards/19776/descarga-bases-de-datos-de-matricula-por-estudiante/>
- Ministerio de Educación, Centro de Estudios.** (2017). Bases de datos Directorio Oficial de Establecimientos (BBDD oficial). Recuperado de <http://datos.mineduc.cl/dashboards/20015/descarga-bases-de-datos-directorio-de-establecimientos-educacionales/>

- Ministerio de Educación, Centro de Estudios.** (2017). Bases de datos Resumen de Matrícula por Establecimiento Educacional (BBDD oficial). Recuperado de <http://datos.mineduc.cl/dashboards/20022/descarga-bases-de-datos-de-resumen-matricula-por-establecimie>
- Ministerio de Educación, Centro de Estudios.** (2017). Bases de datos de Resumen Prioritarios y Beneficiarios SEP por Establecimiento (BBDD oficial). Recuperado de <http://datos.mineduc.cl/dashboards/20018/descarga-bases-de-datos-de-resumen-prioritarios-y-beneficiarios-sep-por-ee/>
- Ministerio de Educación, Centro de Estudios.** (2018). Bases de datos Sistema de Admisión Escolar Oferta de establecimientos etapa regular 2017 Admisión 2018 (BBDD oficial). Recuperado de <http://datos.mineduc.cl/dashboards/20514/descarga-bases-de-datos-de-los-proceso-de-admision-escolar-anos-2016-y-2017/>
- Ministerio de Educación, Centro de Estudios.** (2018). Bases de datos Sistema de Admisión Escolar Postulaciones etapa regular 2017 Admisión 2018 (BBDD oficial). Recuperado de <http://datos.mineduc.cl/dashboards/20514/descarga-bases-de-datos-de-los-proceso-de-admision-escolar-anos-2016-y-2017/>
- Ministerio de Educación, Centro de Estudios.** (2018). Bases de datos Sistema de Admisión Escolar Postulantes etapa regular 2017 Admisión 2018 (BBDD oficial). Recuperado de <http://datos.mineduc.cl/dashboards/20514/descarga-bases-de-datos-de-los-proceso-de-admision-escolar-anos-2016-y-2017/>
- Ministerio de Educación, Centro de Estudios.** (2018). Bases de datos Sistema de Admisión Escolar Resultados etapa regular 2017 Admisión 2018 (BBDD oficial). Recuperado de <http://datos.mineduc.cl/dashboards/20514/descarga-bases-de-datos-de-los-proceso-de-admision-escolar-anos-2016-y-2017/>
- Train, K. (2009).** *Discrete choice methods with simulation*. Cambridge University Press, Nueva York.

## Anexo

TABLA A1. **Estimación de preferencias mediante *conditional logit* considerando la primera preferencia de los postulantes**

Variable dependiente: utilidad observable ( $V_{ij}$ en la ecuación 2)	Conjunto 11 km
Distancia (km)	-1,306*** (0,020)
SIMCE	0,019*** (0,001)
Pago mensual (UF)	-0,017 (0,035)
Tasa prioritarios	-3,437*** (0,188)
Alumnos por sala	0,092*** (0,004)
Prioritario × Distancia (km)	-0,014 (0,030)
Prioritario × SIMCE	-0,004 (0,002)
Prioritario × Pago mensual (UF)	2,133*** (0,262)
Prioritario × Tasa prioritarios	-0,233*** (0,059)
Prioritario × Alumnos por sala	0,007 (0,006)
N	294.367
Chi2	14.157
BIC	29.518

Notas. El conjunto de elección considera a todos aquellos colegios que están a una distancia menor o igual a 11,15 kilómetros (percentil 99 de las distancias en las postulaciones), además de aquellos postulados. "SIMCE 2016" es el promedio de cuarto básico y sexto básico de las pruebas de Matemáticas y Lenguaje del año 2016. "Pago mensual (UF)" se refiere al copago efectivo del colegio postulado. En los colegios con convenio SEP, el copago efectivo es cero para estudiantes prioritarios. "Tasa prioritarios" es la tasa estudiantes prioritarios en el colegio postulado. "Prioritario" es una variable *dummy* a nivel individual que vale uno para estudiantes prioritarios (de bajo nivel socioeconómico), cero en otros casos. Errores estándar robustos entre paréntesis. Todas las regresiones poseen un intercepto (no mostrado). \*  $p < 0,05$ ; \*\*  $p < 0,01$ , \*\*\*  $p < 0,001$ .

Fuente: elaboración propia.

TABLA A2. **Estimación de preferencias mediante *conditional logit* considerando la matrícula final de estudiantes que postulan a través del SAE**

Variable dependiente: utilidad observable ( $V_{ij}$ en la ecuación 2)	
Distancia (km)	-0,487*** (0,011)
SIMCE	0,010*** (0,001)
Pago mensual (UF)	-0,407 (0,021)
Tasa prioritarios	-2,283*** (0,110)
Alumnos por sala	0,050*** (0,002)
Prioritario × Distancia (km)	-0,031* (0,015)
Prioritario × SIMCE	0,003* (0,001)
Prioritario × Pago mensual (UF)	3,138*** (0,147)
Prioritario × Tasa prioritarios	-0,067*** (0,033)
Prioritario × Alumnos por sala	0,000 (0,003)
N	761.955
Chi2	10.667,24
BIC	101.037,35

Notas. El conjunto de elección considera a todos aquellos colegios que están a una distancia menor o igual a 11,15 kilómetros (percentil 99 de las distancias en las postulaciones), además de aquellos postulados. "SIMCE 2016" es el promedio de cuarto básico y sexto básico de las pruebas de Matemáticas y Lenguaje del año 2016. "Pago mensual (UF)" se refiere al copago efectivo del colegio postulado. En los colegios con convenio SEP, el copago efectivo es cero para estudiantes prioritarios. "Tasa prioritarios" es la tasa estudiantes prioritarios en el colegio postulado. "Prioritario" es una variable *dummy* a nivel individual que vale uno para estudiantes prioritarios (de bajo nivel socioeconómico), cero en otros casos. Errores estándar robustos entre paréntesis. Todas las regresiones poseen un intercepto (no mostrado). \*  $p < 0,05$ , \*\*  $p < 0,01$ , \*\*\*  $p < 0,001$ .

Fuente: elaboración propia.

TABLA A3. Test de falsificación (2016-2017)

Variable dependiente:	SIMCE	Valor Agregado
Post	0,069*** (0,011)	0,017* (0,010)
Región SAE	-0,078*** (0,014)	-0,062*** (0,013)
Post × Región SAE	-0,008 (0,020)	(0,019) 0,019
Prioritario	-0,473*** (0,009)	-0,312*** (0,008)
Preferente	-0,288*** (0,012)	-0,190*** (0,011)
Post × Prioritario	-0,147*** (0,013)	-0,089*** (0,012)
Post × Preferente	-0,042** (0,017)	-0,012 (0,016)
Región SAE × Prioritario	0,034** (0,016)	0,002 (0,016)
Región SAE × Preferente	0,026 (0,022)	0,020 (0,021)
Post × Región SAE × Prioritario	-0,008 (0,024)	-0,030 (0,023)
Post × Región SAE × Preferente	0,066** (0,031)	0,029 (0,030)
N	134.566	134.566
R2	0,080	0,040

Notas. Regresiones a nivel individual. En la columna (1) la variable dependiente es el promedio de la prueba SIMCE para cuarto básico en Lenguaje y Matemáticas del año 2016 (año previo a la postulación) del colegio donde el estudiante quedó matriculado. En la columna (2), la variable dependiente es una medida de valor agregado considerando el SIMCE para cuarto básico en Lenguaje y Matemáticas del año 2016. "Post SAE" es una variable que es igual a uno en el año donde el SAE se implementa en las regiones de la muestra (2017), e igual a cero en el año anterior a la implementación del SAE en dichas regiones (2016, categoría de referencia). "Región SAE" es una variable dummy que es igual a uno en las regiones donde se implementó por primera vez el SAE en el año 2017 (Tarapacá, Coquimbo, O'Higgins y Los Lagos), cero en las demás regiones. "Prioritario" es una variable que es igual a uno para aquellos estudiantes más vulnerables según la definición de la Ley de Subvención Escolar Preferencial (Congreso Nacional de Chile, 2008), cero en otros casos; "preferente" es una variable que es igual a uno para "aquellos estudiantes que no tengan calidad de alumno prioritario y cuyas familias pertenezcan al 80% más vulnerable del total nacional, según el instrumento de caracterización social vigente" (2008, artículo 2° bis); por ende, la categoría omitida es "ni prioritario, ni preferente". Todas las regresiones poseen un intercepto (no mostrado). Errores estándar robustos entre paréntesis. \*  $p < 0,1$ ; \*\*  $p < 0,05$ ; \*\*\*  $p < 0,01$ .

Fuente: elaboración propia.

Las Tablas A4, A5, A6 y A7 muestran los principales resultados obtenidos por el algoritmo desarrollado por Icarán (2020).

En primer lugar, al comparar el promedio de la máxima distancia hogar-colegio de los colegios postulados por cada apoderado con la distancia promedio de la primera (mejor) recomendación generada por el algoritmo, la primera es de 3,15 kilómetros, mientras que la segunda es de 2,99 kilómetros (ver tablas A4 y A5). Adicionalmente, al mirar las recomendaciones siguientes, la distancia hogar-colegio aumenta de forma monótona. Recordando que el atributo de distancia hogar-colegio no es explícitamente considerado por el algoritmo, la similitud de la primera recomendación generada con las postulaciones efectivas indica que, al menos en esta dimensión, el modelo logra capturar las preferencias de los postulantes de forma adecuada.

En segundo lugar, si miramos el puntaje SIMCE (promedio Matemáticas y Lenguaje) de los colegios postulados y los recomendados, los últimos presentan, en promedio, un mayor puntaje SIMCE (ver tablas A6 y A7 en el anexo). La primera recomendación tiene, en promedio, 16 puntos más que el promedio SIMCE de todos los colegios postulados por el apoderado. Adicionalmente, la relación es nuevamente monótona. La primera recomendación tiene un mejor puntaje SIMCE que las siguientes. Es importante considerar que el modelo no incorpora ninguna variable de rendimiento académico de los colegios, por lo que estos resultados sugieren que el algoritmo logra capturar adecuadamente las preferencias de los postulantes respecto de la calidad académica de los colegios.

Dicho esto, las recomendaciones generadas por el algoritmo desarrollado por Icarán (2020) logran entregar alternativas atractivas para los postulantes, asemejándose bastante a las postulaciones efectivamente realizadas por ellos, e incluso, presentando mejores alternativas.

**TABLA A4. Distancia hogar-colegio de establecimientos recomendados**

Recomendación No.	#1	#2	#3	#4	#5	#6	#7	#8	#9	#10
Promedio (km)	2,99	3,05	3,14	3,26	3,30	3,37	3,55	3,67	3,75	3,80
Desviación estándar (km)	9,41	9,60	9,59	9,66	9,74	9,83	9,94	9,96	10,04	10,18
Mediana (km)	2,28	2,31	2,34	2,41	2,42	2,43	2,50	2,59	2,65	2,69
Percentil 75 (km)	3,37	3,45	3,51	3,66	3,64	3,76	3,85	4,06	4,09	4,05
Percentil 99 (km)	11,23	12,14	12,53	13,55	15,30	15,53	18,06	18,67	23,33	26,14

Notas. Esta tabla muestra estadística descriptiva relativa a la distancia hogar-colegio de las postulaciones que recomienda el algoritmo generado por Rodrigo Icarán (2020). La columna 1 muestra la información relativa a la primera recomendación generada (mejor recomendación), y así sucesivamente.

Fuente: Rodrigo Icarán.

TABLA A5. **Diferencia entre la distancia hogar-colegio de establecimientos recomendados y promedio de máxima distancia de colegios postulados**

Recomendación No.	#1	#2	#3	#4	#5	#6	#7	#8	#9	#10
Promedio (km)	-0,16	-0,11	-0,02	0,08	0,12	0,20	0,37	0,50	0,57	0,64
Desviación estándar (km)	5,27	5,48	5,51	5,45	5,57	5,66	5,93	5,88	5,99	6,21
Mediana (km)	0,17	0,23	0,251	0,25	0,28	0,30	0,40	0,49	0,52	0,57
Percentil 75 (km)	1,35	1,43	1,50	1,60	1,62	1,67	1,77	1,95	1,97	2,04
Percentil 99 (km)	7,03	8,31	8,82	10,96	12,22	12,50	13,84	14,28	17,73	20,47

Notas. Esta tabla muestra estadística descriptiva relativa a la diferencia entre la distancia hogar-colegio de establecimientos recomendados por el algoritmo desarrollado por Rodrigo Icarán (2020) y el promedio de la máxima distancia de los colegios postulados por cada postulante/apoderado. La columna 1 muestra la información relativa a la primera recomendación generada (mejor recomendación), y así sucesivamente.

Fuente: Rodrigo Icarán.

TABLA A6. **SIMCE promedio de colegios recomendados**

Recomendación No.	#1	#2	#3	#4	#5	#6	#7	#8	#9	#10
Promedio	286,14	282,65	280,21	277,64	275,55	272,43	271,51	270,45	268,58	268,26
Desviación estándar	17,49	18,59	19,19	19,42	19,15	19,27	19,57	19,89	19,60	20,15
Mediana	286	284,5	282	278,5	274	272	271,5	271,5	270,5	270
Percentil 75	295	295	292,5	292	289,5	285,5	285,5	285	284	283,5
Percentil 99	334,5	334,5	337	314,5	314	314,5	314	310	308,5	311,5

Notas. Esta tabla muestra estadística descriptiva relativa al puntaje SIMCE promedio de los establecimientos recomendados por el algoritmo desarrollado por Rodrigo Icarán (2020). El puntaje SIMCE es calculado como el promedio entre el puntaje obtenido en las pruebas de Matemáticas y Lenguaje y comunicación en el año 2018 en cuarto básico. La columna 1 muestra la información relativa a la primera recomendación generada (mejor recomendación), y así sucesivamente.

Fuente: Rodrigo Icarán.

TABLA A7. **Diferencia entre SIMCE promedio de colegios recomendados y todos los colegios postulados**

Recomendación No.	#1	#2	#3	#4	#5	#6	#7	#8	#9	#10
Promedio	16,36	12,98	10,57	8,00	5,94	2,71	1,80	0,87	-0,84	-1,23
Desviación estándar	22,84	23,52	24,29	24,64	24,65	24,19	25,16	25,57	24,88	25,60
Mediana	16,5	12,5	9,63	7,75	5	1,5	1	0	-0,83	-1,70
Percentil 75	31	29	25,83	24,5	23	19,66	19,64	18,5	16	16,39
Percentil 99	74,5	71,5	71,75	70	63,5	59	58,5	58,75	55	56

Notas. Esta tabla muestra estadística descriptiva relativa a la diferencia entre el puntaje SIMCE promedio de los establecimientos recomendados por el algoritmo desarrollado por Rodrigo Icarán (2020) y todos los colegios postulados por cada estudiante/apoderado. El puntaje SIMCE es calculado como el promedio entre el puntaje obtenido en las pruebas de Matemáticas y Lenguaje y Comunicación en el año 2018 en cuarto básico. La columna 1 muestra la información relativa a la primera recomendación generada (mejor recomendación), y así sucesivamente.

Fuente: Rodrigo Icarán.

#### CÓMO CITAR ESTE CAPÍTULO:

**Asahi, K., Baloian, A., y Figueroa, N. (2021).** Sistema de Admisión Escolar en Chile: efecto sobre la equidad y propuestas de mejora. En: Centro de Políticas Públicas UC (ed.), *Propuestas para Chile. Concurso de Políticas Públicas 2020*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 79-106.

# Regenerando barrios. Aprendizajes de experiencias nacionales e internacionales para una política de regeneración urbana en Chile

INVESTIGADORES<sup>1</sup>

**LUIS FUENTES**

Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC y  
Centro de Desarrollo Urbano Sustentable

**ALEJANDRA RASSE**

Escuela de Trabajo Social UC y Centro de Desarrollo Urbano Sustentable

**WALDO BUSTAMANTE**

Escuela de Arquitectura UC y Centro de Desarrollo Urbano Sustentable

**CLEMENTE LARRAÍN**

Centro de Estudios Públicos

**ADONAY PERROZZI**

Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC

---

## Resumen<sup>2</sup>

En Chile, la regeneración de barrios se ha vuelto especialmente relevante ante la crisis social y política, la pandemia del COVID-19, la violencia y los efectos del cambio climático, temas que han traído nuevamente al debate las desigualdades en los estándares de calidad de la vivienda, del espacio público, la inserción urbana de los barrios y el profundo deterioro de algunas zonas. Históricamente, estos problemas se abordaron desde una perspectiva de obras físicas y de seguridad pública, hasta años recientes en los que se configuró una nueva generación de programas (Quiero Mi Barrio, Segunda

---

1 Los autores de este artículo agradecen especialmente a Víctor Sepúlveda, quien formó parte del equipo de trabajo que realizó esta investigación y contribuyó con su experiencia a identificar los hallazgos y a proponer mejoras para el programa. También agradecen a Juan Pablo Schuster y Bárbara Rasse, quienes apoyaron el desarrollo del trabajo. Finalmente, extienden su agradecimiento a todos los participantes de las entrevistas y talleres, así como al equipo del Centro de Políticas Públicas UC por su apoyo.

2 Esta propuesta fue presentada en un seminario organizado por el Centro de Políticas Públicas UC, realizado el 27 de noviembre del año 2020, en el que participaron como panelistas el subsecretario de Vivienda y Urbanismo, Guillermo Rolando, y la exministra de Vivienda y Urbanismo, Paulina Saball.

Oportunidad, entre otros) que anteceden al de Regeneración de Conjuntos Habitacionales de Viviendas Sociales, que cuenta con apenas tres años de experiencia.

A través de diferentes entrevistas a actores clave, realización de talleres y revisión de documentos, se hizo un análisis del programa implementado actualmente, lo que derivó en una serie de nudos críticos que dificultan las intervenciones. La revisión bibliográfica de tres casos internacionales de regeneración urbana en Francia, España y Estados Unidos permitió evidenciar patrones comunes para tener experiencias exitosas e institucionalizadas. Considerando el análisis del programa y la revisión de las experiencias internacionales, se formuló una redefinición de lo que se debería entender por regeneración, junto a una serie de componentes y principios que deben guiar las intervenciones de esta a nivel urbano en Chile. Se planteó una propuesta de corto plazo que presenta una serie de instrumentos normativos y modificaciones legales, y una de largo plazo, que sugiere la transferencia del programa de regeneración a los Gobiernos Regionales, favoreciendo una política intersectorial, descentralizada y con múltiples instrumentos.

## 1. Introducción

Desde hace casi dos décadas, diversos estudios han evidenciado las profundas problemáticas de deterioro que experimenta parte importante de nuestras periferias urbanas. Desde inicios de la década del año 2000 se han documentado los problemas de calidad y habitabilidad de las viviendas (Ducci, 2007; Rodríguez y Sugranyes, 2005), segregación residencial, calidad de vida y accesibilidad (Castillo e Hidalgo, 2006; Sabatini, Cáceres y Cerda, 2001), seguridad (Dammert y Oviedo, 2004) y las profundas desigualdades que esto revela cuando se hace la comparación con la ciudad en su conjunto (Rasse, 2016; CChC e IEUT, 2020).

En este marco se han desarrollado diversos programas públicos que han contemplado desde iniciativas de mejoramientos específicos en las viviendas (techumbres, impermeabilización, etc.) o en sus espacios públicos (canchas, plazas, luminarias, etc.), hasta la demolición de edificaciones. Todas estas intervenciones han evidenciado limitaciones al momento de generar transformaciones efectivas en la calidad de vida de los habitantes de estos sectores.

Producto del aprendizaje, en los últimos años el Ministerio de Vivienda y Urbanismo ha avanzado hacia una iniciativa más integral: el Programa de Regeneración de Conjuntos Habitacionales de Viviendas Sociales, que considera intervenciones en vivienda, espacios comunes y el espacio público, a partir de un Plan Maestro desarrollado en forma colaborativa con los vecinos. Sin embargo, esta iniciativa también ha tenido que enfrentar dificultades en diversos ámbitos: problemas normativos, restricciones presupuestarias, tiem-

pos “muertos” prolongados, por nombrar algunas, lo que genera trabas en su operación, pone en riesgo su efectividad y hace difícil su escalamiento. Cabe destacar que este último elemento es crucial, tomando en cuenta lo extendido de algunos problemas de deterioro urbano en las ciudades chilenas.

El objetivo general de este estudio es proponer un modelo de regeneración urbana para los barrios de vivienda social en Chile, analizando experiencias de implementación de los proyectos de regeneración actualmente en curso en el país, desde la perspectiva de los principales actores involucrados y la revisión de experiencias internacionales. Los objetivos específicos son: (i) sistematizar y analizar experiencias de regeneración urbana en Chile desde la mirada de los equipos de trabajo directamente involucrados y las acciones documentadas, así como desde los habitantes que han sido parte de estas intervenciones; (ii) conocer casos internacionales de regeneración de barrios y analizarlos bajo la perspectiva de los agentes involucrados y desde las actuaciones, para sacar lecciones que puedan ayudarnos a proponer un modelo de intervención, y (iii) proponer lineamientos, orientaciones y modificaciones normativas que permitan rediseñar el modelo de intervención de barrios de regeneración urbana en Chile, a partir de la identificación de fortalezas y nudos críticos y considerando los desafíos socioambientales presentes y futuros en el país. Para el cumplimiento de estos objetivos se desarrolló una estrategia metodológica que combinó múltiples técnicas y fuentes de información.

A continuación se presentan los principales hallazgos del estudio. Al final se describen dos propuestas para modificar nuestro actual programa de regeneración: una de corto plazo (con un horizonte temporal de uno a cuatro años) y otra de mediano a largo plazo (con una temporalidad estimada de cinco a diez años). El documento concluye con una breve reflexión en torno a los desafíos e implicancias de pensar esta renovación urbana en Chile.

## **2. Antecedentes y diagnóstico**

### **2.1. ¿Cómo entender la regeneración urbana? Una mirada desde la literatura**

Términos como “rehabilitación”, “remodelación” o “regeneración urbana” designan, en ocasiones simultáneamente y de forma ambigua y equívoca, procesos y actuaciones de intervención en la ciudad existente, tanto histórica como moderna (Moya y Díez de Pablo, 2013). Según estos autores, para no caer en ambigüedades conceptuales, estos procesos de intervención deben distinguir las acciones constructivas (renovación, conservación, rehabilitación, entre otras) de los procesos urbanos (regeneración urbana y social). Dentro de estos últimos se distingue a la regeneración urbana como un proceso orientado a mejorar aspectos físicos y espaciales de un área de la ciudad que se considera degradada. Sin embargo, estas actuaciones también pueden

considerar el componente “social” para la recuperación de la vida en comunidad, mediante el refuerzo de las cualidades culturales, la cohesión social, el fomento de la autogestión, el empleo y la educación, y la mejora de la seguridad (Moya y Díez de Pablo, 2013).

La regeneración urbana puede entenderse como la combinación de ambos esfuerzos, pues estos corresponden a una operación que engloba procesos de regeneración social y urbana, y que afecta a un área existente en un contexto amplio. Luego, podemos decir que es el resultado de la interacción entre muchas fuentes de influencia y, lo que es más importante, también es una respuesta a las oportunidades y desafíos que presenta la degradación urbana en un lugar particular y en un momento específico (Roberts y Syker, 2000).

Esta no es una política reciente. Desde mediados del siglo pasado, tanto Estados Unidos como Inglaterra han implementado procesos enfocados en resolver la problemática de la decadencia urbana, impulsando políticas de regeneración (Carmon, 1999; Hall, 2015). En el caso de Estados Unidos, la atención en los problemas de la ciudad comienza con la ley Housing Act del año 1949, cuyo objetivo fue entregar fondos fiscales a las entidades locales para renovar áreas destruidas, eliminando las propiedades en mal estado (Teaford, 2000) y preservando las áreas centrales (*downtown preservation*). Por su parte, el caso de Inglaterra se ha caracterizado por un financiamiento gubernamental, una implementación realizada por actores locales, enfoques en ciertas áreas del país y una narrativa de falla de mercado para explicar el declive económico, físico y social (Dorling, 2006).

Más allá de la definición conceptual y el origen de la recuperación de áreas degradadas de la ciudad, el análisis de las experiencias existentes sobre regeneración urbana muestra una considerable diversidad en cuanto a la concepción de los programas y su gestión. Estas diferencias responden a múltiples causas, entre las que se encuentran: (i) las peculiaridades en cada territorio del problema en sus componentes social, económico y urbano; (ii) el marco institucional, que establece las competencias sectoriales de las diversas administraciones; (iii) las características del sector privado y de economía social, que desempeñan un papel relevante en el proceso; y (iv) la perspectiva ideológica respecto a la cuestión urbana, que incide tanto en la priorización de las diversas dimensiones que se amalgaman en los procesos de exclusión en el territorio urbano como en el tipo de respuestas que se plantean, y del papel que se asigna a los diversos agentes (Aparicio y Di Nanni, 2011).

En los últimos años en Europa, la política de regeneración urbana ha estado en discusión debido al foco empresarial que ha ido adquiriendo y la atención especial al capital inmobiliario de las políticas en una parte importante de los países. De hecho, los dos programas pioneros reseñados más arriba

tuvieron efectos no deseados en la ciudad, vinculados en algunos casos a la gentrificación de los barrios. Sevilla et al. tensionan esta problemática para el caso español, planteando que “las experiencias españolas y europeas han demostrado que el despliegue de los intereses inmobiliarios privados en la rehabilitación de tejidos urbanos existentes se ha saldado sistemáticamente con la expulsión de los habitantes de menos recursos en beneficio de clases más altas” (2014, p. 137). Los mismos autores, en un contexto de crisis ambiental y social global, se centran en dos nociones que podrían ayudar a imaginar una regeneración urbana comprometida con estos retos: la autosuficiencia de los barrios respecto de sus necesidades energéticas y el derecho a la ciudad.

En Latinoamérica, en tanto, ha existido una tensión entre la regeneración urbana vinculada a grandes proyectos urbanos e ilustrado por los programas de revitalización de centros históricos o de redensificación de áreas centrales y los programas de mejoramiento integral de barrios, siendo en el segundo caso donde pueden encontrarse las experiencias más valiosas (Paquette, 2020). Así lo reafirman Bustos-Peñañiel y Castrillo-Romón (2020, p. 8) cuando aluden a que “el mejoramiento barrial ha sido, a pesar de su escasa institucionalización, el fenómeno más masivo e importante para las periferias populares desde los años setenta. No será hasta fines del siglo XX que las políticas públicas se involucraron formalmente en ese tipo de procesos en los que algunos verán un ‘nuevo paradigma’”. Dentro de los programas que nacen en este contexto destacan el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial en México, el Programa Favela Barrio en Brasil (Río de Janeiro) y el Programa de Mejoramiento de Barrios de Uruguay, entre otros.

Varias de estas iniciativas y actuaciones han sido largamente analizadas. En un número reciente de la revista INVI<sup>3</sup> se puede observar un dossier de estudios sobre diferentes programas y experiencias de regeneración en el contexto latinoamericano, donde uno de los aspectos comunes son las dificultades institucionales y normativas que existen en los diferentes países para su éxito y que han sido caracterizados como luces y sombras de la regeneración urbana de la región (Bustos-Peñañiel y Castrillo-Romón, 2020). Entre los principales aspectos criticados están el carácter reparatorio de las intervenciones, los instrumentos formalizados para la identificación de aquellos sectores que generan estigmatización y también los escasos espacios para la participación ciudadana, relegados a mecanismos de legitimación de las decisiones que vienen desde arriba.

Los aprendizajes desde Latinoamérica (Delgadillo, 2020; Paquette, 2020; Paiva y Da Silva, 2020; González, 2020) muestran que para lograr una mayor sostenibilidad urbana, la regeneración como proceso de reconstrucción

---

3 <http://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/issue/view/109>

de la ciudad sobre sí misma es y seguirá siendo imprescindible. Visualizarla como una transformación virtuosa y no enfocada en lógicas neoliberales y de mercado constituye un reto de alcance mayor (Paquette, 2020).

## **2.2. El camino hacia la regeneración de barrios en la política urbana chilena**

Diversos acontecimientos han vuelto a poner en primer plano la profundidad e implicancias de los problemas habitacionales y de deterioro urbano en la calidad de vida de los barrios chilenos. En primer lugar, la crisis social y política manifestada en octubre del año 2019 evidenció los altos niveles de vulnerabilidad y desprotección en que viven la mayor parte de los hogares. En segundo lugar, la pandemia del COVID-19 ha puesto de manifiesto la persistencia de las problemáticas de habitabilidad expresadas, entre otras cosas, en el hacinamiento en que viven más de 350.000 hogares en Chile.

En tercer lugar, los estudios sobre mitigación del cambio climático muestran que gran parte de las viviendas chilenas no cumplen con estándares apropiados de desempeño térmico (OCDE, 2014). La situación se agrava en los condominios sociales, donde se observan importantes carencias en la materialidad de las viviendas y en el estándar de calidad del espacio público (Bustamante et al., 2020).

Estos tres procesos, agravados por los altos niveles de violencia e inseguridad a los que están expuestos estos barrios, han traído nuevamente al debate público las desigualdades en los estándares de calidad de la vivienda y del espacio público de los barrios, y el profundo deterioro urbano de algunas zonas, lo que constituye una de las características más visibles de nuestras ciudades. Esta situación, que ya se comienza a entrever a inicios del año 2000, se ha acrecentado en las últimas dos décadas. Los primeros debates se centran en los déficits relativos a la calidad de viviendas y barrios y sus niveles de habitabilidad. En esa época, Rodríguez y Sugranyes (2005) y Ducci (2007) constataban cómo el mayor acceso a la vivienda formal no estaba significando una mejora en la calidad de vida de las familias populares; por el contrario, muchas de ellas preferirían retornar a la vida en campamentos. A partir de estos primeros trabajos se desarrolla una extensa investigación en torno a la fuerte segregación de los territorios donde se emplazan estas viviendas, las problemáticas que esta acarrea a quienes residen en estos sectores y los problemas objetivos y subjetivos que se asocian a ella (Larrañaga y Sanhueza, 2008; Sabatini et al., 2009; Sabatini, Wormald y Rasse, 2013). En los últimos años se ha puesto especial énfasis en el estudio de los procesos de estigma y deterioro de la identidad territorial en estas zonas (Cornejo, 2012; Elorza, 2019; Álvarez, 2017; Rasse y Lin, 2020).

Desde el Estado, el abordaje de estos problemas se ha realizado principalmente desde dos dimensiones: las obras físicas (en viviendas y espacios públi-

cos) y la seguridad pública. En términos de obras físicas, en los últimos años de la década de los noventa se realizaron intervenciones puntuales en los conjuntos con problemas constructivos más críticos, sin embargo, a mediados de la década siguiente se desarrollaron líneas programáticas específicas orientadas al mejoramiento de viviendas y espacios públicos y comunitarios. Algunos de estos programas (como el de Protección del Patrimonio Familiar) se orientan a la realización de intervenciones puntuales de mejoramiento en las viviendas (techumbres, revestimientos); otros al mejoramiento de espacios comunitarios (como el Programa de Condominios).

En el año 2006 se crea el programa Quiero Mi Barrio como una primera propuesta de trabajo con foco en el territorio, en el cual la propia comunidad decide qué espacios públicos intervenir y qué trabajos realizar en su barrio. Este programa, si bien representa un avance tanto en su modelo participativo como en instaurar un foco territorial, resulta insuficiente para el contexto de amplias zonas de deterioro que van mucho más allá de la escala del barrio y que presentan dificultades que exceden con creces el mejoramiento de espacios públicos. Debido a esto, en el año 2011 se crea el Programa de Mejoramiento de Condominios Sociales (más conocido como Segunda Oportunidad), orientado específicamente a la demolición de edificios de vivienda en sectores de alto deterioro urbano, iniciativa que otorga a los residentes la opción de quedarse en el barrio o salir de él. Este programa no tenía asociada una propuesta programática respecto a qué hacer con el suelo liberado por las demoliciones, lo que llevaba a un desgaste incluso más profundo en zonas que quedaban rodeadas de espacios baldíos. En el fondo, fue un programa de demoliciones y alternativas de movilidad residencial, pero sin incorporar elementos de regeneración.

Desde las políticas de seguridad pública, los barrios segregados han sido abordados por el Ministerio del Interior desde la idea de criticidad en términos de ocurrencia de delitos. Cabe señalar que solo en la Región Metropolitana existen este tipo de barrios en 31 de las 39 comunas del núcleo metropolitano, donde habitan más de 700.000 personas y un 20% de sus habitantes son niños, niñas y adolescentes (Figura 1), lo cual da cuenta de la urgencia de abordar este problema. A mediados del año 2020 se anunció la intervención de 33 de estos barrios a nivel nacional. Estas intervenciones, si bien en ocasiones han sido rotuladas como “planes integrales”, en la práctica combinan estrategias policiales y de obras físicas, sin incorporar la intersectorialidad necesaria para revertir los profundos procesos de deterioro urbano que experimentan estos sectores.

FIGURA 1. Barrios críticos en Santiago



Fuente: elaboración propia basada en Ciper, 2009.

En principio, el programa de regeneración del MINVU no contaba con un instrumento operacional que reglamentara su desarrollo. Lo anterior tiene re-

lación con su origen, pues nace desde la reflexión crítica sobre el programa Segunda Oportunidad, que era básicamente de demolición y asignación de nuevos subsidios a las familias, sin considerar el uso final de los terrenos desocupados por la movilidad de aquellas que optan por el pago de su vivienda original.

Al amparo de los esfuerzos por tener ciudades más justas -un objetivo que cobra fuerza mediante la promulgación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU)- es donde surge el D.S. N° 18 del año 2017, en el que se aprueba el reglamento del Programa de Regeneración de Conjuntos Habitacionales de Viviendas Sociales, realizado por el MINVU a través de sus Secretarías Regionales y sus Servicios Regionales (Serviu). A la fecha, se están interviniendo con este programa 20 conjuntos habitacionales con casi 20.000 viviendas en distintas regiones de Chile (Tabla 1). Ninguna de estas intervenciones ha finalizado aún, y se puede observar en ellas distintos niveles de avance y diferentes tipos de articulaciones entre los actores involucrados.

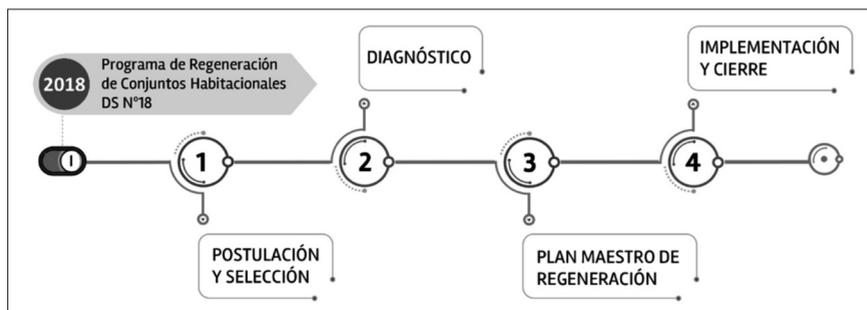
TABLA 1. **Conjuntos de viviendas intervenidas por el Programa de Regeneración MINVU**

Región	Barrios	Viviendas	Región	Barrios	Viviendas	
<b>Antofagasta</b>	Alessandri	256	<b>Araucanía</b>	Los Cóndores	1.130	
<b>Coquimbo</b>	Baquedano	155	<b>Los Ríos</b>	Los Alcaldes	256	
<b>Valparaíso</b>	Brisas del Mar	384	<b>R.M.</b>	Francisco Coloane	1.356	
	Puchuncaví	224		Marta Brunet	1.256	
	Villa Arauco	256		Volcán San José II	1.708	
<b>O'Higgins</b>	Vicuña Mackenna	1.793		Volcán San José III	1.254	
	Baltazar Castro	660		Parinacota	1.672	
<b>Maule</b>	Las Américas	1.188		Nacimiento	357	
<b>Biobío</b>	Michaihue 716	973		Santa Julia	2.111	
	Ribera Norte	1.182		La Legua	1.216	
				<b>Total</b>	<b>19.387</b>	

Fuente: elaboración propia basada en información del MINVU.

El Decreto Supremo N° 18, que corresponde al reglamento del Programa de Regeneración de Conjuntos Habitacionales de Viviendas Sociales, fue publicado en el diario oficial el 23 de marzo del año 2018, es decir, cuando el programa ya operaba, lo que lleva a que, en la práctica, los procedimientos y las formas de hacer se antepongan a los lineamientos programáticos. Este proyecto consta de seis materias y 16 artículos, mediante los cuales se regula la postulación y selección de los barrios y la ejecución. Se organizan en cuatro fases (Figura 2).

FIGURA 2. Fases del programa según DS N° 18



Fuente: elaboración propia.

Luego de la primera fase, que constituye la selección de los barrios a ser intervenidos, la segunda tiene por objetivo la entrada del equipo de trabajo de la Seremi al territorio para elaborar el diagnóstico. El principal producto de esta etapa es identificar los problemas habitacionales, urbanos, sociales y jurídicos que deben ser considerados en el proceso de regeneración. Además, este equipo también deberá apoyar a la comunidad en el proceso de constitución del Comité de Regeneración y de elaborar un convenio de colaboración con el municipio, en el que se establecen los compromisos de ambas partes. Dentro de los productos de esta fase está el convenio, el diagnóstico y la determinación de un polígono de intervención del programa.

En la fase tres, el objetivo principal es la elaboración del Plan Maestro, compuesto por planes de gestión habitacional, urbana y social. Todos estos deben contener las acciones necesarias y sintonizar con el diagnóstico. Los productos de esta etapa son el Plan Maestro con los componentes detallados, así como su acta de aprobación y un protocolo de acuerdo entre el comité, el MINVU y el municipio que establece los compromisos con el proceso.

Finalmente, la fase de implementación y cierre es aquella en la que se ejecutan todas las acciones y obras comprendidas en todos los componentes del plan. Se plantea que el proceso de regeneración debe culminar con la evaluación, que tiene por objeto verificar y acreditar la satisfacción de la comunidad y el cumplimiento del propósito del programa a través de las diversas acciones y obras ejecutadas. El plazo para realizar esta evaluación es de un año; sin embargo, no existe detalle sobre los criterios para realizar este cierre.

Al analizar el decreto, este describe los conjuntos que pueden ser objeto del programa sin hacer referencia a lo que se considerará como “conjuntos habitacionales de viviendas sociales altamente deteriorados o irrecuperables y su entorno”. También se explica que el proceso de postulación y selección de estos conjuntos se realizará mediante convocatorias del MINVU a cargo

de las Seremi respectivas, refiriendo criterios de selección que no quedan explícitos en sus dimensiones ni ponderación, y una comisión evaluadora respecto de la cual no se detalla su composición o formas de actuación. Asimismo, se señala que el instrumento para llevar adelante la tarea de regenerar es el Plan Maestro, sin definir cuáles son los componentes de intervención. Al final, se describe lo que sucede una vez terminada la intervención; sin embargo, quedan pendientes los criterios que se utilizarán para su evaluación.

El decreto finaliza con un ítem sobre el financiamiento del programa, constituido solo de un artículo en el cual se explica que estará financiado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo directamente o a través de los Servicios de Vivienda y Urbanización, de acuerdo con recursos contemplados en los presupuestos respectivos. Además, se podrá recurrir a recursos adicionales de programas que puedan ejecutar el Gobierno Regional, los municipios y otros servicios públicos, así como personas naturales o jurídicas y entidades privadas, tales como organizaciones comunitarias, sociedades, corporaciones o fundaciones.

En la práctica, la Ley de Presupuestos de cada año contiene el presupuesto Serviu de cada una de las regiones, desglosado para cada uno de los programas que se aplicarán en la región. Sin embargo, el Programa de Regeneración de Conjuntos Habitacionales no cuenta con un ítem presupuestario propio, es decir, se financia a partir de lo asignado al Serviu en el subtítulo 31 (Iniciativas de Inversión) y lo asignado en el subtítulo 33 (Transferencias de Capital) para otros programas y subsidios (Fondo Solidario de Elección de Vivienda, Programa de Mejoramiento de Viviendas y Barrios, entre otros). De esta forma, la estructura presupuestaria del programa está totalmente integrada y dependiente del presupuesto del Serviu y de otros programas y subsidios. Se destaca que desde el año 2018 la Ley de Presupuestos contiene una glosa (3k) en el presupuesto general del MINVU, que le entrega al Serviu una mayor flexibilidad en la ejecución del programa. En el año 2020 se publicó la resolución N° 1121 –dependiente de la misma glosa– que habilita al Serviu a utilizar dinero de los subsidios habitacionales en otras etapas del programa de regeneración (como demolición, remodelación, mantención y rehabilitación de las viviendas).

En el último tiempo, una serie de estudios (Dipres, 2016; Mareschal et al., 2020; Chateau et al., 2020) han revelado un conjunto de problemas en el programa que dificultan su implementación y alargan los tiempos de intervención. Los principales tienen que ver con la falta de estrategias de selección, las trabas normativas asociadas a la compraventa de unidades, los largos tiempos asociados a construcción y con esto, las prolongadas movilizaciones residenciales temporales, además de la falta de modelos de evaluación y gobernanza adecuados.

### 3. Metodología y estrategia de análisis

La investigación utiliza una estrategia metodológica cualitativa, que combina análisis de documentos y revisión bibliográfica con técnicas de conversación individual y grupal<sup>4</sup>. Sus fines son: (i) reconstruir, a partir de los documentos y relatos, el modelo de intervención implícito en el programa de Regeneración de Conjuntos Habitacionales y comprender las decisiones metodológicas que se han tomado en este marco como los principales aciertos y dificultades del programa; (ii) analizar casos internacionales comparativos para el contraste y la discusión de alternativas, y (iii) explorar alternativas de cambio a partir de criterios expertos.

Para reconstruir el modelo de intervención implícito en el programa se trabajó con revisión de documentos y entrevistas correspondientes a dirigentes de los barrios con proyectos de regeneración, profesionales ejecutores y tomadores de decisiones en varios casos de intervenciones en diferentes lugares del país, específicamente la Villa Marta Brunet en Puente Alto, Las Américas en Talca, Brisas del Mar en Viña del Mar y Vicuña Mackenna y Baltazar Castro en Rancagua. Estos casos permitieron dar cuenta de las diferentes formas de aproximación a la regeneración y tipos de proyectos, y la diversidad de formas de gobernanza para diferentes regiones y contextos urbanos donde se insertan estos barrios e intervenciones<sup>5</sup>.

Para construir los casos internacionales comparativos se analizaron documentos que permitieron evidenciar las particularidades del programa de regeneración nacional y la contingencia de las decisiones tomadas. Este material se complementó con una entrevista a un experto internacional en el tema. Específicamente, se analizó el Programa Nacional de Regeneración Urbana de Francia, la Ley de Mejora de Barrios, Áreas Urbanas y Villas que requieren atención especial de Cataluña, y el programa Empowerment Zones de Estados Unidos<sup>6</sup>.

Por último, se realizaron tres entrevistas a expertos en normativa urbana y habitacional, y dos talleres de informantes clave: uno con tomadores de

4 En el proyecto original se incorporaban instancias de conversación grupal a través de *focus group*; sin embargo, las condiciones sanitarias actuales llevaron a reemplazar esta metodología con herramientas digitales.

5 Inicialmente, la investigación propuso el análisis de dos casos, incluyendo los de Marta Brunet en Santiago y Las Américas en Talca. No obstante, los resultados preliminares de algunas entrevistas sostenidas revelaron que el programa de regeneración tiene distintas aproximaciones en su implementación en cada territorio, por lo que se consideró incorporar otros proyectos en el análisis para sumar las experiencias de otras regiones del país.

6 Estos casos internacionales fueron seleccionados porque corresponden a programas que contienen una institucionalidad fuertemente estructurada, cuentan con varios años de implementación (lo que nos permite analizar sus oportunidades y desafíos), y se han adaptado a diferentes circunstancias sociales y autoridades políticas. Al mismo tiempo, muestran alternativas diversas y factibles para resolver el mismo tipo de problemáticas, a través de la comparación de los entramados institucionales y legales y distintas formas de intervención.

decisión en temas urbanos y otro con ONG vinculadas a temas de ciudad. A través de esto se trabajó en el levantamiento y priorización de dimensiones a abordar mediante una política de regeneración, además de explorar posibilidades normativas y programáticas. La Tabla 2 presenta el resumen de las técnicas de recolección de información utilizadas y las muestras correspondientes.

TABLA 2. **Técnicas de recolección de información y muestra correspondiente de los casos de estudio**

Técnica	Objetivo	Muestra
<p>Entrevistas semiestructuradas individuales a i) tomadores de decisiones en el proceso de diseño del programa; ii) ejecutores a nivel local; iii) dirigentes de los barrios donde actualmente se implementa el programa; iv) expertos temáticos.</p>	<p><b>Tomadores de decisiones</b> Comprender la forma en que visualizan el programa, su proceso de creación y las decisiones metodológicas tomadas.</p> <p><b>Ejecutores a nivel local</b> Comprender todas las etapas del proceso de ejecución del programa, así como sus principales aciertos y dificultades desde la perspectiva en terreno.</p> <p><b>Dirigentes</b> Comprender los principales desafíos y oportunidades del programa, así como sus principales aciertos y dificultades desde la perspectiva de las necesidades locales.</p> <p><b>Expertos</b> Identificar y explorar alternativas normativas y programáticas de modificación del actual programa de regeneración.</p>	<p>Secretaría Regional Ministerial RM, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Serviu VI Región de O'Higgins, Serviu RM, Seremi Vivienda Región de Valparaíso, exseremi Vivienda Región del Maule, Dirección de Presupuestos; un dirigente de la junta vecinal, tres delegadas de block, tres expertos normativos y un experto internacional en temas de regeneración.</p>
<p>Talleres de discusión grupal con i) tomadores de decisiones a nivel central y local; ii) profesionales de ONG que trabajan en diversos proyectos de intervención social y urbana.</p>	<p><b>Tomadores de decisiones</b> Comprender los elementos y principios deseables de la regeneración, así como los principales desafíos y oportunidades que puede tener una política pública desde la perspectiva de la gestión y su financiamiento.</p> <p><b>Profesionales de ONG</b> Comprender los elementos y principios deseables de la regeneración, así como los principales impactos que tendría una política pública de regeneración en el territorio.</p>	<p><b>Tomadores de decisiones</b> Una autoridad a nivel regional, una autoridad a nivel municipal; una exautoridad a nivel regional, un profesional directivo MINVU a nivel central.</p> <p><b>Profesionales ONG</b> Un profesional de TECHO, un profesional de la Fundación Urbanismo Social, un profesional de Sur Corporación, un profesional de Junto al Barrio y un profesional de la Fundación Vivienda.</p>

Técnica	Objetivo	Muestra
Análisis de documentos del programa y su aplicación en los casos de estudio. Análisis de documentos de los casos comparativos internacionales.	Reconstruir las decisiones tomadas, la forma de asignación de recursos, los actos administrativos involucrados, las decisiones de diseño urbano y de las intervenciones en el edificio con sus respectivas evaluaciones técnico-ambientales.	<p>Documentos casos nacionales Decreto Supremo N° 18 del año 2017.</p> <p>Documentos casos internacionales Leyes/normativas</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•Cataluña: Ley 2/2004, del 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren una atención especial.</li> <li>•Francia: Loi Solidarité et Renouvellement Urbain. Des outils pour les collectivités locales. Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction. Noviembre del año 2001.</li> <li>•Estados Unidos: Empowerment Zones and Enterprise Communities Act of 1993.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

El análisis del material recolectado se desarrolló en dos etapas. En la primera se analizó el material distinguiendo por actor (en los casos nacionales) o por caso (en los casos internacionales), levantando categorías de forma inductiva, a partir de la lectura de las transcripciones y documentos. En la segunda, en tanto, se realizó una triangulación del material a partir de sucesivas sesiones de análisis colaborativo entre los miembros del equipo investigador.

#### 4. Aprendizajes de los casos internacionales y nudos críticos para la regeneración de barrios en Chile

A continuación se presentan, en primer lugar, las enseñanzas surgidas del análisis de los tres casos internacionales seleccionados. Posteriormente, se exponen los resultados del análisis del Decreto N° 18 en función de las entrevistas a los actores claves y los talleres realizados. Luego, con todos estos antecedentes se identificó una serie de nudos críticos que deben abordarse para mejorar las intervenciones actualmente en curso.

##### 4.1. Aprendizajes para la regeneración urbana desde Francia, España y Estados Unidos

Los tres casos de estudio se caracterizan por abordar la regeneración urbana desde perspectivas institucionales y escalas territoriales diversas, adaptándose a contextos y tiempos históricos particulares. En el caso de Francia, el Programa Nacional de Regeneración Urbana es gestionado por la Agencia Nacional para la Renovación Urbana, creada por ley en el año 2003. Su objetivo es la reinserción de los barrios de la ciudad y la reducción de las desigualdades sociales, en una lógica de mezcla social y ciudadana que busca dar respuesta

a aquellos barrios que concentran problemas de diversa índole. Por su parte, en Estados Unidos, el programa federal Empowerment Zone es gestionado por el Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano desde mediados de los años noventa, con un foco en la entrega de subvenciones federales para servicios sociales, ciertos incentivos y desgravaciones fiscales para las empresas locales con miras a regenerar económicamente barrios desfavorecidos. Finalmente, en el caso de Cataluña, en España, la Ley de Mejora de Barrios, Áreas Urbanas y Villas que Requieren una Atención Especial fue promulgada en el año 2004 con la intención de superar las intervenciones sectoriales en barrios que presentan carencias urbanas, económicas y sociales para evitar su progresivo deterioro.

Los casos internacionales plantean distintas perspectivas sobre la visión de futuro a alcanzar; sin embargo, es posible trazar ciertas transversalidades. En primer lugar, la regeneración urbana es entendida desde una dimensión físico-espacial (intervenciones urbanas en vivienda y espacio público), desde una social (iniciativas o programas para la reducción de las desigualdades) y desde otra económica (incentivos fiscales). Pese a que no existe una definición común sobre lo que implica el éxito de una política de regeneración ni cuáles son sus elementos ineludibles, se vislumbra una clara evolución en las últimas décadas por superar el intervencionismo físico y comprender que esta debe contemplar también factores económicos y sociales de una forma integrada. En segunda instancia, los casos internacionales presentan una considerable diversidad en cuanto a origen, procesos, modelos de gestión, financiamiento y gobernanza; no obstante, se evidencian algunos elementos transversales que han determinado el impacto de las iniciativas:

- **Criterios de selección:** los programas presentan criterios claros y precisos para la selección de las zonas susceptibles a ser intervenidas.
- **Fase de postulación:** un territorio, municipio o área urbana presenta un proyecto de regeneración para ser evaluado por un comité, agencia o institución. Los proyectos suponen un avance importante en el proceso, ya que contemplan los recursos necesarios.
- **Seguimiento y monitoreo:** se estipulan medidas de seguimiento y monitoreo, como la conformación de comités de seguimiento que presentan informes de resultados o relaciones periódicas a través de indicadores cuantitativos.
- **Financiamiento propio:** se destinan recursos financieros específicos para los programas de regeneración urbana. En algunos casos, los fondos provienen de partidas presupuestarias de algunas instituciones; en otros, se crea un fondo específico para el programa.
- **Cooperación interinstitucional:** se promueve la generación de lazos sólidos para alcanzar los objetivos propuestos. Se trabaja bajo el supuesto que

no es posible lograr la regeneración a través de una sola entidad dada su naturaleza multidimensional y multiescalar.

- **Cooperación público-privada:** desde la perspectiva económica, reducir la carga presupuestaria para los organismos públicos supone generar una cooperación con asociaciones y entes privados para atraer inversiones a los territorios intervenidos.
- **Participación vinculante:** la participación de las asociaciones y organizaciones locales es un requisito fundamental para la gestión y éxito de los programas. El aprovechamiento de la fortaleza de los tejidos asociativos no solo ha reforzado la legitimidad de estas asociaciones, sino que son ellas la principal fuente de conocimiento del territorio.

La revisión sugiere que la gestión exitosa de la regeneración urbana reside en el carácter integrado de sus acciones: por una parte, en la capacidad de lograr una red de colaboración óptima entre los actores; por otra, en un marco institucional que permita efectivamente que se produzcan sinergias entre las acciones. Este último punto es reforzado por el experto internacional entrevistado, pues, basado en su experiencia en la implementación de la Ley de Barrios de Cataluña, la cooperación interadministrativa ha sido uno de los principales desafíos en la ejecución de las iniciativas.

La integración de diferentes componentes en un proyecto urbano coherente no resulta sencilla. Las actuaciones de carácter físico, social y económico tienen lógicas, plazos, agentes y racionalidades diferentes, por lo que surge la necesidad de establecer algún tipo de planificación estratégica que promueva y facilite la coordinación entre ellas. Esta articulación de políticas se ha convertido en el paradigma de la regeneración urbana, que en las últimas décadas se ha planteado como un mecanismo que permite reforzar las sinergias entre políticas sectoriales que den solución y respuesta no solo a los componentes físicos de los barrios vulnerables, sino que fomenten estrategias de desarrollo económico, impulsen la cohesión social y promuevan la inclusión de la ciudadanía en el proceso de construcción de la ciudad.

## 4.2. Nudos críticos de la regeneración urbana en Chile

En los siguientes apartados se presentan las principales debilidades y oportunidades de mejora para el Programa de Regeneración de Conjuntos Habitacionales, organizadas como: i) definición y alcance de la regeneración de barrios; ii) estándares constructivos; iii) problemas de los procesos del programa; iv) dificultades normativas de las intervenciones; v) gobernanza del programa y de las intervenciones y vi) estabilidad del financiamiento.

### 4.2.1. Definición y alcance de la regeneración de barrios

Uno de los primeros problemas identificados en el reglamento del programa es que no cuenta con una definición conceptual u operacional de lo que entiende por regeneración, ni cuáles son los indicadores que determinan el éxi-

to del programa. En la práctica, esto tiene como consecuencia que coexisten en los equipos diversas formas de comprender la regeneración, de acuerdo con la historia profesional y visión disciplinar. Los profesionales del Serviu, MINVU y Seremi definen y comprenden el programa por diferenciación, es decir, más que trabajar sobre una definición propia de lo que el programa es y cuál es su núcleo, lo explican a través de sus similitudes y diferencias con:

- (i) el programa Segunda Oportunidad, con el que comparten la misma problemática, pero mientras el Segunda Oportunidad tiene un foco individual y se basa en la erradicación, el programa de regeneración es comunitario y se basa en la permanencia en el lugar.
- (ii) el programa Quiero Mi Barrio (PQMB), con el que comparten la idea de proyecto comunitario participativo, pero son diferentes en tanto PQMB se aboca solo a espacios públicos sin intervenir viviendas (también incluidas en el programa de regeneración).

En segundo lugar, la descripción que hacen del programa es desde sus acciones: este genera una diversidad de acciones de reconversión, reconstrucción y regeneración, bajo la premisa que es mejor rediseñar que demoler y reconstruir. Se busca (i) ver el colectivo y entender qué pasa en ese territorio y (ii) generar un proceso de coeducación entre profesionales técnicos y habitantes, a través de la instalación de una mesa técnica participativa.

Esta primera visión, enfocada en la regeneración a través de acciones físicas, concuerda en gran medida con la de los vecinos y dirigentes, los cuales entienden el programa como algo reparatorio, es decir, como un instrumento diseñado para solucionar los problemas que sus viviendas y barrios han tenido desde el origen y darles, de alguna forma, la vivienda que siempre debieron tener. Si bien transversalmente entre los entrevistados se asigna importancia central a la participación de los sujetos como parte constitutiva del programa, todos concuerdan en que, en la práctica, prevalece el foco en las obras físicas (en espacios privados y públicos) y accesibilidades (a servicios públicos), por sobre la implementación de programas sociales y de desarrollo económico local.

Al ser consultados respecto del foco que debería tener una política de regeneración en nuestro país, los tomadores de decisión se inclinan hacia una política enfocada en intervenciones físicas e incentivos que impulsen la mejora de ciertos barrios, con el objetivo de promover el desarrollo económico local y revertir situaciones de segregación residencial. Los profesionales que trabajan en ONG, en cambio, perciben la regeneración desde un ámbito más socioespacial: la regeneración se cumple cuando se logra un equilibrio entre dos planos: el fortalecimiento de las capacidades de gestión de las comunidades, por una parte, y por otra, la recuperación del entorno construido, potenciando las cualidades del territorio y asegurando el acceso igualitario a bienes y servicios para generar barrios más autosuficientes.

En cuanto a los territorios susceptibles para intervenir, los participantes de los dos talleres concordaron en que la regeneración no solo debe contemplar barrios con altos déficits cualitativos de vivienda, sino también zonas degradadas de la ciudad y zonas en las que ha existido exclusión social. Si bien el DS N° 18 no plantea un tipo específico de situaciones de deterioro urbano, las entradas de barrios al programa de regeneración han correspondido a territorios donde pueden existir cuatro tipos distintos de problemáticas: degradación del territorio, falta de mantenimiento, problemáticas sociales y de seguridad. De acuerdo con los entrevistados, si bien esto ha respondido a la diversidad y profundidad efectiva de situaciones de deterioro urbano, en la práctica dificulta tener un mínimo programático estandarizado que permita la fluidez de recursos en las etapas iniciales, al representar cada nuevo barrio un desafío totalmente distinto a los anteriores.

#### **4.2.2. Estándares constructivos**

Algo que se revela en las entrevistas a los dirigentes vecinales es que la gran mayoría de los edificios de los condominios susceptibles de regenerar se diseñaron y construyeron con los estándares mínimos exigidos en el momento de su edificación, algunos de los cuales están lejos de permitir condiciones mínimas de habitabilidad en el interior de las viviendas. Por ejemplo, edificios habitacionales construidos antes del año 2000 no estuvieron obligados a asumir ningún estándar térmico en su envolvente, como los establecidos actualmente en el Artículo 4.1.10 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC) (MINVU, 2020). Tampoco se vieron obligados a asumir algún requerimiento mínimo de ventilación para asegurar la calidad de aire interior. Dado esto, dichas viviendas están lejos de ofrecer condiciones mínimas de confort y habitabilidad en sus recintos.

Lo anterior ha implicado que los usuarios de estas viviendas vivan por años en condiciones fuera de la comodidad térmica o con consumos de energía de calefacción altamente ineficientes, y con consecuencias para su salud. En estos edificios tampoco se han aplicado estándares adecuados de desempeño acústico. Otro aspecto importante a considerar es el problema de sobrecalentamiento que ocurre en las viviendas en período estival, fenómeno que se ve recrudecido por el incremento observado en el último tiempo en la temperatura ambiental en la zona central de Chile y por la total ausencia de exigencias de diseño o de sistemas de protección solar para mitigar su ocurrencia en el interior de las viviendas. Este problema es aún más crítico en viviendas sociales, que presentan altos niveles de hacinamiento, lo que produce un alza de la temperatura al interior de sus espacios.

El Programa de Regeneración Urbano Habitacional estipula que en los proyectos de rehabilitación de las viviendas se apliquen estándares térmicos superiores a los que actualmente establece el artículo 4.1.10 de la OGUC. En

gran parte del país, estos estándares implican la aplicación de aislamiento térmico en la envolvente opaca y en ciertos recintos, se obliga el uso de ventanas con doble vidriado hermético (DVH) o termopanel (Resolución Exenta MINVU N° 02880/2016 y Resolución Exenta MINVU 3800/2018). Junto a los estándares térmicos, también se establecen requerimientos mínimos de ventilación en las viviendas para mejorar la calidad del aire interior. El problema principal radica en que estos estándares solo apuntan a mejorar las condiciones térmicas de las viviendas en períodos fríos del año, sin considerar estrategias para resolver problemas de este tipo en el verano.

#### **4.2.3. Problemas de los procesos del programa**

Las entrevistas a ejecutores del programa y a los dirigentes de los barrios con proyectos de recuperación revelaron distintos problemas en el establecimiento de procesos de las diferentes etapas de la regeneración, principalmente en cuanto a (i) procesos de selección de barrios, (ii) plazos de implementación del programa y (iii) seguimiento, monitoreo y evaluación.

##### *Selección de barrios y escala de la intervención*

El DS N° 18 no incorpora una etapa abierta de selección de los barrios a intervenir, sino que estos son seleccionados desde el nivel central y regional a partir de criterios discrecionales. Esto genera diversos problemas: en primer lugar, no se asegura una cierta homogeneidad de entrada (criterios de inclusión y exclusión estandarizados) que permita garantizar la pertinencia y factibilidad del programa, como plantean los casos internacionales revisados. A juicio de los dirigentes entrevistados, es fundamental modificar los procesos de selección para que sean más justos y transparentes. En segundo lugar, se desaprovecha la posibilidad de un proceso abierto de postulación que permita que al momento de la selección existan avances en términos de diagnósticos y de organización y colaboración intersectorial en los barrios. Este último punto es relevante porque se podría prever (en términos generales) un marco presupuestario y proyectual en función del diagnóstico inicial.

Asimismo, los tomadores de decisiones que participaron en los talleres destacaron la importancia que las intervenciones respondan a las dinámicas particulares de los territorios. Pese a que se requieren criterios claros y precisos para la selección de los barrios, comentaron que no se pueden omitir las características específicas de los territorios ni sus dinámicas subyacentes, algo que está relacionado con la determinación de la escala de intervención del programa. Si bien desde este se plantea como escala un conjunto habitacional, puede haber diferencias radicales, tanto en términos de superficie como en cantidad de viviendas, que afecte a los proyectos posibles y al presupuesto asociado a ellos. Asimismo, la escala de la ciudad donde se inserta el conjunto habitacional a intervenir también resulta un elemento importante, así como la localización del conjunto a regenerar en el contexto urbano. En la

actualidad, estos elementos no están considerados claramente en el decreto que define al programa dado que, desde su promulgación, han existido diversas escalas para la implementación de iniciativas. En algunos casos se han planteado polígonos de intervención de menos de 200 viviendas y en otros, sectores que superan las 1.500 unidades (Ver Tabla 1).

#### *Plazos de implementación del programa*

La estructura flexible del programa, si bien permite ajustarse a los requerimientos que vayan surgiendo en una política de largo plazo, no asegura tampoco su continuidad en el tiempo ni establece medidas concretas para cumplir los plazos correspondientes ante distintas contingencias. Para los dirigentes de los barrios con proyectos de regeneración es necesario acortar los tiempos del programa, entendiendo que actualmente se proyecta un horizonte de diez años en promedio. Este último punto es central: debe considerarse que los vecinos de estos conjuntos, antes de la llegada del programa, llevaban años trabajando por su vivienda, lo que, sumado a los tiempos propios del proyecto, muchas veces se convierte en décadas, con la consiguiente pérdida del sentido del trabajo, pues los hijos crecen y se van, adultos mayores fallecen, y ellos mismos envejecen en el proceso, cambiando los usos de la vivienda y las expectativas sobre ella.

#### *Seguimiento, monitoreo y evaluación*

Al no existir propiamente un diseño del programa, sino solo un decreto, tampoco se cuenta con componentes, supuestos de intervención u otros elementos críticos para un sistema de indicadores que permitan el monitoreo y evaluación del programa. Esto impide su seguimiento y análisis más allá de su nivel de ajuste a los tiempos previstos, obras realizadas y niveles de participación. Uno de los desafíos principales reside en la multisectorialidad de las intervenciones en un mismo territorio. La participación de diversas instituciones a diferentes escalas dificulta la posibilidad de integrar la recolección de información y examinar los resultados del programa en su totalidad. Para los ejecutores en el nivel central (Serviu, MINVU y Seremi), uno de los nudos críticos del decreto es que no plantea instrumentos para formalizar los acuerdos tomados en los planes maestros participativos desarrollados, lo que impide la exigibilidad de los compromisos.

#### **4.2.4. Dificultades normativas de las intervenciones**

El Programa de Regeneración de Conjuntos Habitacionales cuenta con instrumentos normativos y legales que muchas veces entorpecen y dificultan la fluidez de su ejecución. De hecho, esta dimensión fue considerada como la principal responsable de los excesivos plazos del programa para diferentes entrevistados. Los nudos normativos existentes se pueden agrupar en aquellos relacionados con las normas urbanísticas, propiedad o la edificación.

En primer lugar, surge una serie de dificultades en la modificación de la regulación establecida por los instrumentos de planificación. Esto implica el rediseño de la vialidad existente o el cambio de las alturas, densidades, usos de suelo, entre otras variables establecidas por el Plan Regulador Comunal y su respectiva ordenanza. Las trabas o demoras de estas modificaciones están dadas por las magnitudes de las intervenciones que establecen los planes maestros. Como ejemplo se pueden mencionar las ampliaciones realizadas en Villa Las Américas en Talca, que pasaron de viviendas de 42,5 m<sup>2</sup> a 58 m<sup>2</sup>, con mejoras en los estándares de calidad en acústica y térmica, o en Brisas del Mar, en el sector de Glorias Navales de Viña del Mar, donde se modificaron las viviendas de 40 m<sup>2</sup> a 57 m<sup>2</sup>. Ambos casos debieron adaptar las viviendas a la normativa actual y subsanar todas las observaciones de la Dirección de Obras Municipales (DOM) correspondiente, lo que amplió los plazos originales de manera significativa.

En segunda instancia, existen importantes problemas legales asociados a la tenencia de los predios y viviendas al momento de realizar los procesos de demolición y construcción. Lo anterior requiere muchas veces de la expropiación de viviendas, la fusión y subdivisión de predios y residencias, la desafectación de utilidad pública de algunos terrenos, entre otras modificaciones normativas. Un ejemplo de este tipo de trabas se observa en el caso de los proyectos viales incluidos en los Planes Reguladores Comunales, los cuales deben contemplarse en los Planes Maestros de Regeneración de los sectores a intervenir. Para ellos se deben adquirir copropiedades completas en función de tener el dominio necesario para ejecutar las obras proyectadas y de esta forma pasar los lotes correspondientes a bienes nacionales de uso público.

Por último, respecto de las trabas normativas en torno a la edificación se destaca la dificultad de construir ampliaciones en edificios de departamentos cuya altura libre de piso a cielo es menor a los 2,3 metros de altura, que actualmente establece como mínima el Artículo 4.1.1 de la OGUC. Este problema también se presenta en ampliaciones de casas. Dado lo anterior, ampliaciones que pretendan construirse con una altura inferior a la indicada se encuentran con la dificultad de su aprobación en la DOM respectiva.

#### **4.2.5. Gobernanza del programa y de las intervenciones**

El programa presenta varios desafíos para su gobernanza. Al ser un programa del MINVU no puede evitar tener una mirada sectorial frente a la multidimensionalidad de la regeneración, además de no establecer procesos claros de colaboración y participación de otros actores. En ese sentido, se evidenciaron dimensiones en las cuales la gobernanza presenta dificultades:

##### *Intersectorialidad*

Desde la perspectiva de los dirigentes de los barrios con proyectos de regeneración existen diversas problemáticas que derivan en que el flujo del pro-

grama queda detenido por la falta de colaboración de diversas instituciones públicas. Muchas iniciativas no se concretan porque se requiere trabajar con otros servicios públicos, los cuales no cuentan con instrumentos para hacerlos exigibles. Los dirigentes fueron enfáticos en que si realmente se quiere llevar a cabo el programa, se requiere resolver la institucionalidad para lograr una verdadera intersectorialidad. Los diagnósticos son integrales y por lo mismo, levantan aspectos y desafíos sociales que deben ser intervenidos; sin embargo, no logran ser derivados a otras instituciones, lo que impide una regeneración efectiva y profunda.

En los talleres realizados con expertos se le otorgó especial énfasis a la importancia de la multidimensionalidad, intersectorialidad, integralidad y carácter articulador del programa de regeneración. Por lo mismo, en ambos talleres surgió la necesidad de diseñar una gobernanza que permita una intersectorialidad más fluida y una descentralización de toma de decisiones respecto del territorio. Los profesionales del Serviu, MINVU y Seremi concordaron en la relevancia de la integralidad del programa dentro de las líneas del MINVU (vivienda y espacio público) y la búsqueda de articulación, tanto con otros sectores del Estado como con distintas organizaciones de la sociedad civil. En efecto, tanto los ejecutores del programa como los expertos que participaron en los talleres coincidieron en que, dentro de los principios de una política o programa de regeneración, se debe contemplar la intersectorialidad y la necesidad de contar con una institucionalidad articuladora.

*Participación de la comunidad, gobiernos locales y otros actores de la sociedad*

Un tema relevante de la gobernanza del programa es la definición de la participación de la comunidad en las distintas etapas del proyecto. Los dirigentes valoraron mucho la participación y la sensación de un trabajo conjunto con el equipo Serviu. Sin embargo, entienden que el equipo es insuficiente en relación con la envergadura de la tarea, y visualizan que para que el programa funcione se necesita de la colaboración de muchas otras agencias públicas, respecto de las cuales el Serviu no tiene ninguna autoridad. Tanto para los ejecutores del programa como para los tomadores de decisión y profesionales de ONG, un programa de regeneración debe ser participativo y con un fuerte involucramiento comunitario. Los profesionales del Serviu, MINVU y Seremi enfatizaron la importancia de la participación –al menos como diseño conjunto– y en algunos casos como una coejecución y gestión comunitaria para la sustentabilidad.

Otro componente de la gobernanza que emergió en las entrevistas es la participación de los gobiernos locales y de otros actores de la sociedad civil en la implementación del programa. En primer lugar, los entrevistados destacaron que la participación de los gobiernos locales depende mucho de su capacidad y voluntad, sin ser un componente central del modelo de intervención, pues no están envueltos en el proceso de selección y ejecución. Su

nivel de involucramiento ha sido calificado por los dirigentes como variable, no solo entre los distintos casos analizados, sino en distintos momentos del programa. Tanto para los dirigentes como para los ejecutores de esta iniciativa, el involucramiento de los gobiernos locales es fundamental para otorgar fluidez al proceso. Sin embargo, no solo se enfatizó la necesidad de incluir a los municipios, sino que además resaltaron la necesidad de una articulación de esfuerzos entre sector público y privado.

#### **4.2.6. La estabilidad del financiamiento**

Uno de los elementos que generan más tensión en la implementación de los programas y políticas públicas es su financiamiento. Dada la naturaleza de los programas de regeneración, que consideran largos plazos para su ejecución, se requieren instrumentos financieros lo suficientemente flexibles para adaptarse a las dinámicas cambiantes a lo largo del proceso, pero también de recursos o mecanismos claros que permitan su continuidad en el tiempo.

Actualmente, el programa de regeneración no cuenta con un financiamiento definido o línea presupuestaria propia, sino que más bien se articula con otro tipo de programas para subsidios (Fondo Solidario de Vivienda), demoliciones o remodelaciones (Mejoramiento de Viviendas y Barrios o Protección de Patrimonio Familiar) y proyectos urbanos (Banco Integrado de Proyectos). De esta forma, el SERVIU o SEREMI de cada región destina parte de su presupuesto para un equipo de regeneración, que a su vez debe ir integrando distintos programas a medida que avanzan sus etapas. Aunque este esquema permite una mayor flexibilidad, está desprovisto de una institucionalidad financiera que le dé estabilidad y autonomía, lo que se transforma en un riesgo importante para el impacto del programa y los tiempos de ejecución, dado que, al no existir prioridad para los beneficiarios en la asignación de subsidios, por ejemplo, se producen retrasos en el desarrollo de las etapas del proyecto en su conjunto. Además, existen algunos obstáculos normativos que impiden destinar el gasto en las etapas adecuadas o en los usos necesarios (por ejemplo, cambiar líneas entre subtítulos).

Como parte importante del financiamiento de los proyectos dependen de procesos administrativos que se realizan en otras reparticiones públicas -que no necesariamente comparten los tiempos, criterios y perspectivas del equipo de regeneración-, existe una tensión en la implementación del programa que condiciona su factibilidad y éxito. Una parte importante del financiamiento es evaluado por el beneficio a la persona o a la familia; sin embargo, muchas de las intervenciones generan beneficios colectivos que son difíciles de medir para la institucionalidad existente.

La primera etapa del programa, referida a la inserción en el territorio y a la elaboración del Plan Maestro, es una fase en la que se realizan los estudios y se estiman los recursos requeridos. Con él se inicia la postulación a las res-

pectivas iniciativas de inversión. En la práctica, no hay acciones iniciales que permitan desarrollar la confianza de los actores locales con obras, dada la naturaleza de la aprobación y condición de los recursos para las obras previas a la aprobación del Plan Maestro. Distinto es el caso de otros programas como Quiero Mi Barrio, en los cuales el diálogo con las comunidades presenta un marco financiero que posibilita estimar el alcance de la propuesta.

Un segundo elemento relevado en los talleres y ausente en el discurso de los actuales ejecutores fue la necesidad de promover la diversificación de actividades y usos, además del desarrollo económico local, cuestiones que, desde la visión de los participantes, son necesarias para una regeneración efectiva. Asimismo, se hizo énfasis en la necesidad de crear mecanismos para posibilitar la inversión privada en los procesos de intervención, lo cual actualmente está ausente en la implementación del programa.

## **5. Propuesta de política pública**

Sobre la base de la identificación de los nudos críticos para la regeneración de barrios en Chile, la experiencia internacional y el análisis del Decreto N° 18 se presentan una serie de propuestas para el mejoramiento de la política pública que surgen desde la discusión con dirigentes, expertos, profesionales ejecutores y tomadores de decisiones, y que fueron validadas en sucesivas rondas de entrevistas y talleres. En primer lugar, se presenta una redefinición de lo que se debería entender por regeneración, sus componentes y principios y una propuesta del programa estructurado en base a la teoría de cambio. Posteriormente, se exponen propuestas con modificaciones en diferentes dimensiones de la política pública en dos escenarios y con diferentes niveles de profundidad: una de corto plazo, que involucra cambios en diferentes procesos de la política pública y en reglamentos y leyes, y otra de largo plazo, que implica cambios profundos tanto en la gobernanza, el financiamiento y los procesos.

### **5.1. Definición, componentes y principios de regeneración urbana**

Es fundamental destacar la importancia de la participación y la coordinación sectorial que debe comprender un programa de regeneración. Estos dos elementos fueron resaltados por parte de los actores entrevistados y son componentes esenciales de las iniciativas de regeneración implementadas en contextos internacionales. De esta forma se propone entender la regeneración urbana como un programa integral, participativo y coordinado intersectorialmente, que tiene como objetivo reducir las desigualdades en la calidad de los espacios públicos y privados, el acceso a bienes y servicios urbanos y fortalecer la integración social de barrios vulnerables de alto deterioro u obsolescencia urbana.

Además de requerir una definición, el programa necesita una especificación de sus ámbitos de intervención para poder delinear aquellas cuestiones

que puede o no intervenir. Al respecto, se propone que la regeneración de barrios pueda abordar ocho ámbitos (Figura 3).

FIGURA 3. **Ámbitos de intervención del Programa de Regeneración de Conjuntos Habitacionales**



Fuente: elaboración propia.

Se observan ausencias importantes en la definición del Programa de Regeneración de Conjuntos Habitacionales en cuanto a sus principios. Al respecto y de acuerdo con lo aprendido en los casos internacionales, las entrevistas y los talleres, se propone que la regeneración urbana tenga los siguientes principios, coherentes con los desafíos que debe enfrentar:

- **Intersectorialidad.** Con una actuación coordinada de las agencias sectoriales involucradas en las dimensiones de regeneración.
- **Descentralización.** Con una gobernanza que fortalezca las capacidades de los gobiernos subnacionales y la articulación entre los niveles del Estado.
- **Integralidad.** Con una visión que comprenda diversos componentes del desarrollo urbano y social.
- **Transparencia.** Con criterios objetivos y medibles de selección, seguimiento y evaluación.
- **Flexibilidad.** Con capacidad de adaptación a tipos de intervención y en el uso de los recursos.
- **Eficiencia.** Con procesos administrativos efectivos y un cumplimiento riguroso de los plazos establecidos.
- **Participación.** Con un rol activo y el empoderamiento de las comunidades locales.
- **Colaboración.** Con capacidad de generar alianzas entre la sociedad civil, el sector público y privado.

Considerando la información recopilada y tomando en consideración la definición y principios, se desarrolló una teoría de cambio que permite comprender la lógica subyacente al programa de regeneración como lo entendemos en esta propuesta. Esta consta de tres componentes centrales sobre los que se trabaja: habitabilidad (de espacios públicos y privados), accesibi-

lidad (entendida tanto como dotación de infraestructura y equipamiento en el barrio o sus cercanías, como en relación con mejoras de conectividad y transporte público) y seguridad (entendida desde un punto de vista sociocomunitario de control sobre el espacio y libertad para usarlo y circular por este). Estos componentes están cruzados por dos elementos transversales: la participación y la promoción del desarrollo económico a escala local.

FIGURA 4. Propuesta de Programa de Regeneración Urbana

Regenerar barrios integralmente, superando sus problemáticas de deterioro u obsolescencia urbana			
Actividades	Productos	Resultados	Impacto
<p>Rediseño o construcción participativa de espacios públicos existentes en barrios vulnerables de alto deterioro u obsolescencia urbana o creación de espacios públicos nuevos allí donde no los hay o son insuficientes, de acuerdo a los estándares medioambientales y de calidad actuales.</p> <p>Rediseño y construcción participativa de viviendas en condiciones de alto deterioro o problemáticas de habitabilidad, de acuerdo a los estándares actuales de metraje, calidad, confort, y eficiencia energética.</p> <p>Diseño y construcción participativa de espacios de servicios o comercio en barrios vulnerables de alto deterioro u obsolescencia urbana.</p>	<p><b>MEJORA EN HABITABILIDAD:</b> Las viviendas y espacios públicos han sido rediseñados y reconstruidos participativamente.</p>	<p>Mejora la habitabilidad —incluido el confort térmico, y visual y la calidad del aire interior— y la eficiencia energética de las viviendas.</p> <p>Aumenta el uso y calidad de los espacios públicos.</p> <p>Las personas acceden a una mayor diversidad de comercios y servicios en la escala local.</p>	<p>Mejora el estándar urbano de los barrios, la calidad de vida de los habitantes, y la integración social de los barrios con la ciudad.</p>
<p>Mejora en el acceso a equipamiento e infraestructura urbana, y servicios de ciudad a la población de barrios vulnerables de alto deterioro u obsolescencia urbana.</p> <p>Mejora en las condiciones de conexión de barrios vulnerables de alto deterioro u obsolescencia a centros y subcentros urbanos a través de transporte público.</p> <p>Surgimiento de nuevas oportunidades de desarrollo económico local y fortalecimiento de las existentes, potenciando circuitos locales de empleo, comercio y servicios en barrios vulnerables de alto deterioro u obsolescencia urbana.</p>	<p><b>MEJORA EN ACCESIBILIDAD:</b> Los barrios cuentan con buena accesibilidad a equipamientos e infraestructura urbana, a los subcentros urbanos, y las oportunidades de la ciudad.</p>	<p>Disminuyen los tiempos de viaje de los habitantes para acceder a servicios de ciudad.</p> <p>Los habitantes acceden a equipamiento e infraestructura urbana de calidad en su escala local.</p>	
<p>Creación de capacidades de autogestión y redes asociativas de los vecinos en barrios vulnerables de alto deterioro u obsolescencia urbana, de acuerdo a sus formas propias de organización.</p> <p>Desarrollo de actividades comunitarias orientadas a la prevención de la violencia y el delito en barrios vulnerables de alto deterioro u obsolescencia urbana.</p> <p>Actividades afirmativas de identidades territoriales positivas y resistencia al estigma en barrios vulnerables de alto deterioro u obsolescencia urbana.</p>	<p><b>MEJORA EN SEGURIDAD:</b> Los barrios han desarrollado estrategias sociocomunitarias y pro sociales orientadas a la prevención de la violencia y el delito en sus espacios públicos.</p>	<p>Los habitantes pueden circular libremente en horarios o espacios antes vedados para ellos.</p> <p>Existen organizaciones vecinales que gestionan los espacios públicos y comunitarios.</p>	

Fuente: elaboración propia.

## 5.2. Escenarios

Se considera que para lograr una regeneración integral de los territorios se deben realizar modificaciones profundas al programa y cambiar las condiciones normativas, financieras y de gobernanza que enfrenta de forma sustantiva. Sin embargo, mientras estas transformaciones toman su curso se pueden generar modificaciones específicas que den más fluidez al programa dentro de su marco actual. De este modo, se desarrollaron dos escenarios de propuesta:

- a) Corto plazo: sin cambios institucionales sustantivos, se sugieren mejoras a las etapas, instrumentos y cuerpos normativos que conforman el Programa de Regeneración de Conjuntos Habitacionales, con el objetivo de realizar reformas que hagan más efectivo su trabajo. Estas propuestas están focalizadas en los nudos críticos actuales más relevantes, que puedan ser insumo para mejorar los proyectos que actualmente realiza el Serviu. El punto estimado para materializar esta propuesta es de entre uno a cuatro años, considerando el tipo de modificaciones planteadas.
- b) Mediano-largo plazo: se sugieren reformas institucionales, con el objetivo de contar con un Programa Nacional de Regeneración Urbana que sea descentralizado e intersectorial. Estas propuestas atienden el diseño institucional y presupuestario que debe tener un modelo ideal de regeneración urbana en el país. El plazo estimado para materializar esta propuesta es de alrededor de diez años, considerando que se deben modificar varios cuerpos normativos, como leyes y reglamentos, y además materializar el traspaso de competencias hacia los gobiernos regionales.

### 5.2.1. Escenario de corto plazo

El programa de Regeneración de Conjuntos Habitacionales y los cuerpos normativos que lo acompañan pueden mejorar en diferentes dimensiones que han sido mencionadas en los nudos críticos identificados anteriormente. Las reformas necesarias se encuentran agrupadas en la Tabla 3.

TABLA 3. Propuestas del escenario de corto plazo

Propuesta	Acciones	Posibles modificaciones legales
<b>Intersectorialidad</b>		
Establecer mecanismos de colaboración entre el Serviu y algunos programas públicos de seguridad (Subsecretaría de Prevención del Delito) y movilidad (Subsecretaría de Transporte), entre otros.	Incorporar estas instituciones a la mesa de trabajo de elaboración del Plan Maestro para favorecer el establecimiento de Convenios de Programación.	Modificación Decreto N° 18 en el artículo 12 para promover la existencia de convenios de programación con otros servicios públicos en los productos del Plan Maestro. Esto se basa en las responsabilidades del MINVU establecidas en el artículo 8 del DL 1305 de 1975 respecto a la vinculación del MINVU con otras secretarías del Estado.
	Promover la incorporación de glosas en programas presupuestarios estableciendo qué parte de ellos serán utilizados vía Convenios de Programación con el Programa de Regeneración de Conjuntos Habitacionales.	Ejemplo: Incorporar glosa en el programa de la Subsecretaría de Prevención del Delito (Partida 05, Capítulo 08, Programa 01) que regule los gastos del Programa de Seguridad en mi Barrio (subtítulo 24, 03, 113).

<b>Gobiernos locales</b>		
<p>Formalizar el rol de los municipios en:</p> <p>a. Su participación en la etapa de postulación.</p> <p>b. Facilitar los procesos, ser garante de los vecinos y ministro de fe de los acuerdos tomados, disponiendo de, al menos, un profesional de enlace, dependiente directamente del alcalde, para que coordine el rol de diferentes departamentos del municipio.</p>	<p>Incorporar el nuevo rol y responsabilidades de los municipios en la convocatoria anual de los programas.</p>	<p>Modificar las resoluciones exentas que estipulan la convocatoria y hacer un manual de postulación para apoyar a los municipios.</p>
	<p>Incorporar el nuevo rol y responsabilidades de los municipios en el reglamento del programa.</p>	<p>Modificación del Decreto N° 18 en sus artículos 3° y 5°, de una forma similar a la estipulada en el Programa Quiero Mi Barrio.</p>
<b>Etapla postulación</b>		
<p>Crear una nueva etapa de postulación por zonas con las siguientes características:</p> <p>a. Para postular, se definirán criterios mínimos explícitos de entrada establecidos por el MINVU, con ciertos niveles de flexibilidad para acoger la diversidad territorial.</p> <p>b. La postulación podrá ser liderada por el municipio, en conjunto con la comunidad y organizaciones locales.</p> <p>c. La postulación deberá ser acompañada con ciertos antecedentes y establecer roles y contrapartes que permitan avanzar. Entre otras cosas, la postulación deberá explicitar qué otras intervenciones del Estado existen en el territorio y el posible compromiso monetario de parte del municipio.</p> <p>d. El cierre de la etapa de selección debe tener un contrato exigible por parte de las comunidades y gobiernos locales.</p>	<p>Incorporar esta nueva etapa y el establecimiento de un contrato/convenio de barrio en el reglamento del programa.</p>	<p>Modificación Decreto N° 18, artículo 5° para que la postulación pueda ser liderada por Seremi, MINVU o municipios. Creación de un manual de postulación y revisión de las resoluciones para el llamado a postulación.</p>
<b>Institucionalización del programa</b>		
<p>Articular un programa que exceda el Decreto N° 18, a partir de las definiciones, componentes y principios formulados. Esto implica que el decreto solo sea un instrumento normativo, ya que el programa por sí mismo deberá contar con indicadores, equipos, procesos, operacionalizar el vínculo con otros ministerios, etcétera.</p>	<p>Crear una Secretaría Ejecutiva de Regeneración Urbana alojada en el departamento de barrios de la DDU.</p> <p>Crear una nueva División de Regeneración Urbana en cada una de las Seremi.</p>	<p>Considerando la Ley N° 16.391 que crea el MINVU y el Decreto Ley N° 1.305 de 1976 “Reestructura y regionaliza el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo” y en su artículo 11 letra i) establece que le corresponde a la Subsecretaría: “Proponer al Ministerio la creación, fusión, modificación o supresión de unidades o servicios del Ministerio, de los servicios Regionales y Metropolitano de Vivienda y Urbanización, y de los Servicios de Bienestar del Personal del Sector”. Considerando dicha facultad se propone crear una Secretaría Ejecutiva de Regeneración Urbana a través de una resolución exenta – similar a la Secretaría Ejecutiva del Programa Quiero Mi Barrio creada a través de la Resolución Exenta N° 3501 del año 2008- y que dependa del Departamento de Barrios, unidad dependiente de la DDU, creado a través de la Resolución Exenta 9252 del año 2009, que modifica la Resolución Exenta 3733 de 1992, que aprobó la estructura orgánica de MINVU, Seremi y Serviu.</p>

<b>Normativa urbana</b>		
<p>Agilizar los procesos legales y normativos del programa en términos de expropiaciones, fusiones, subdivisiones, rediseño vial, declaratorias de utilidad pública, normas constructivas y urbanísticas, etcétera.</p>	<p>Incluir excepción en la OGUC para altura de ampliaciones.</p>	<p>Incluir en la OGUC una excepción para permitir que las ampliaciones de viviendas económicas del programa puedan tener una altura de piso-cielo inferior al que establece actualmente el artículo 4.1.1 de la OGUC, permitiendo mantener la altura original de la vivienda intervenida.</p>
	<p>Establecer protocolos para el aseguramiento de la calidad constructiva y la habitabilidad de las viviendas.</p>	<p>1) Desarrollo de diagnóstico de estado material y estructural de la edificación previo a la intervención.                  2) Desarrollo del proyecto de arquitectura según las normativas o resoluciones vigentes. En ventilación, considerar Normas NCh 3308 o NCh 3309, según corresponda.                  3) Análisis de los proyectos con opinión experta y participación de representantes de la comunidad.                  4) Seguimiento de obras para verificación de especificaciones técnicas y de proyecto de arquitectura.</p>
	<p>Utilizar los mecanismos y funciones de expropiación con que ya cuenta el Serviu.</p>	<p>Basado en el DL 1305 de 1975 y el Decreto N° 335 de 1997 del MINVU (título IV).</p>
	<p>Utilizar las facultades con las que ya cuenta el MINVU para modificar tanto las normas urbanísticas como las zonas de remodelación.</p>	<p>Utilizar art. 72 LGUC relativo a las zonas de remodelación o bien art. 50 LGUC relativo a facultad para que el Serviu pueda proponer cambios a los planos reguladores en casos especiales, para la gestión de normas urbanísticas.</p>
	<p>Incorporar el Plan de Regeneración Urbana en la normativa, que permita utilizar elementos de normas urbanísticas establecidos por ley conforme a la LGUC, que puedan colaborar en una mejor gestión de plan, tales como conjuntos armónicos, fusión de predios y conjunto de viviendas económicas.</p>	<p>Modificar OGUC (Título 2º nuevo capítulo 9: De los Planes de Regeneración Urbana).</p>
	<p>Fortalecer e institucionalizar el Plan Maestro de Regeneración Urbana. Esto permitirá en el polígono:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Cambiar las normas urbanísticas con aprobación del Concejo Municipal.</li> <li>b. La desafectación automática de los Bienes Nacionales de Uso Público.</li> <li>c. Establecer un sistema simplificado de disolución de la copropiedad inmobiliaria.</li> <li>d. Establecer un sistema de reajuste de suelo.</li> </ul>	<p>Modificar LGUC y Ley N° 19.537 de Copropiedad inmobiliaria para incorporar las nuevas atribuciones del Plan Maestro de Regeneración Urbana.</p>

<b>Financiamiento</b>		
Establecer fondos propios y establecimientos que permitan: a. Financiar los equipos de regeneración urbana. b. Elaborar un diagnóstico y el Plan Maestro. c. Construir obras urbanas preliminares con un propósito comunitario. d. Realizar las etapas de demolición, remodelación, mantención y rehabilitación de viviendas. e. Generar estabilidad en los subsidios y programas asignados a las familias y el barrio.	Establecer un financiamiento base a través de los programas Serviu de la Ley de Presupuestos, que cuenten con lo suficiente para los equipos, Plan Maestro, obras preliminares y demolición, remodelación y mantención de viviendas.	Incorporar una línea presupuestaria propia en la Ley de Presupuestos, dentro del subtítulo 31 (Iniciativas de Inversión) y 33 (Transferencias de capital) de cada Serviu (partida 18, capítulos 21 a 36).
	Establecer presupuestariamente qué parte de los subsidios y programas habitacionales relacionados con la regeneración deben ser utilizados a través del Programa de Regeneración de Conjuntos Habitacionales.	Incorporar glosas en los programas del subtítulo 33 de cada Serviu (partida 18, capítulos 21 a 36).
<b>Supervisión y seguimiento</b>		
Crear un sistema de supervisión y seguimiento conjunto del programa, en el cual el Plan Maestro contemple hitos parciales de evaluación con participación de todos los actores y plazos definidos. Luego, desarrollar una matriz de indicadores de entrada, proceso y salida, que consideren cuestiones objetivas (características y desempeño de las viviendas y espacios públicos), cuestiones de habitabilidad y usos de los espacios, indicadores integrales de calidad de vida en el barrio, percepciones de cambio, vínculos y asociatividad, y satisfacción con el proceso y los resultados. Esto implica trabajar con diferentes unidades de análisis comprendiendo que los procesos tienen efectos hogar y efectos agregados en el territorio. Generar evaluación respecto de quienes salen del barrio.	Asignar un rol de supervisión a la Mesa Técnica Regional, ya establecida en el reglamento (art. 2º letra j).	Modificaciones Decreto Nº 18: a. Incorporar letra d) al art. 12: Indicadores de seguimiento según características del barrio. b. Incorporar la Mesa Técnica Regional como letra d) art. 13 según hitos de ejecución para que haga evaluación según indicadores. c. Incorporar en el art. 14 lo siguiente: sin perjuicio de la evaluación de la Mesa Técnica Regional señalada en el artículo anterior, "el proceso de regeneración deberá culminar con la evaluación de este, que tenga por objeto verificar y acreditar la satisfacción de la comunidad y el cumplimiento del propósito del Programa a través de las diversas acciones y obras ejecutadas. Dicha evaluación deberá realizarse por la Seremi correspondiente, en el plazo de un año contado desde la fecha de entrega del informe de cierre señalado en la letra c) del artículo anterior".
	Crear nueva mesa de trabajo externa en la cual participe la Dipres y el Ministerio de Desarrollo Social, y a la cual el Serviu junto a la Seremi deban rendir cuentas de acuerdo con la matriz de indicadores de entrada, proceso y salida.	Modificar la Mesa Técnica Regional ya establecida en el reglamento (art. 2º letra j).

<b>Movilidad residencial</b>		
<p>Establecer un plan de movilidad residencial para los habitantes del territorio intervenido, con el objetivo de planificar los cambios de residencia que deberán realizarse en la etapa del Plan Maestro.</p>	<p>Incorporar en el reglamento del programa un Plan de Movilidad residencial dentro del Plan Maestro de Regeneración.</p> <p>Cambiar los reglamentos de los subsidios para articularlos con el Plan Maestro de Regeneración Urbana.</p>	<p>a. Modificar art. 12 del Decreto N° 18 para incorporar el Plan de Movilidad como el cuarto producto del Plan Maestro.</p> <p>b. Modificar el Decreto Supremo N° 49 del MINVU, que reglamenta el fondo solidario DS 49: i. Art. 3°: incorporar a las personas que vivan en el polígono identificado en el Plan de Regeneración Urbana. ii. Art. 4° y 5°: hacer expresiones con relación a las personas que vivan en el polígono a ser regenerado e identificadas en el Plan de Regeneración Urbana. iii. Art. 6°: en subsidio del caso anterior, aplicar resolución fundada del MINVU o Seremi MINVU la exención de requisitos. iv. Art. 9°: incorporar el conjunto habitacional a intervenir en algunas de las tipologías, o bien crear una especial para personas en situación de movilidad por razón del Plan de Regeneración Urbana. v. Art. 72: incorporar en el glosario el polígono que establece el Plan de Regeneración Urbana.</p> <p>c. Modificar el Decreto Supremo N° 52 MINVU que reglamenta el subsidio de arriendo: vi. Art. 1°: incorporar la definición de personas en situación de movilidad por razón del Plan de Regeneración Urbana. vii. Art. 5°: evaluar como una condición para determinar el monto del subsidio y de la permanencia de las personas en situación de movilidad por razón del Plan de Regeneración Urbana. viii. Art. 12: aplicar el llamado para el polígono del Plan de Regeneración Urbana a aplicar.</p>

Fuente: elaboración propia.

### 5.2.2. Escenario de mediano-largo plazo

Un Programa Nacional de Regeneración Urbana integrada necesita una transformación institucional. En primer lugar, una descentralización que permita una mayor flexibilidad de sus agencias y una mayor proximidad al territorio. Aunque existen diferentes alternativas para ello, una oportunidad es vincular la propuesta con el proceso de descentralización política y administrativa que está en curso en el país (leyes N° 21.073<sup>7</sup> y N° 21.074<sup>8</sup>)<sup>9</sup>.

Por otro lado, para lograr una intersectorialidad efectiva, contar con mayores herramientas tributarias y vincular la planificación con los instrumentos de planificación territorial, se requiere promulgar una Ley de Regeneración Urbana que modifique una serie de cuerpos normativos: LGUC, OGUC,

7 Regula la elección de gobernadores regionales y realiza adecuaciones a diversos cuerpos legales.

8 Fortalecimiento de la regionalización del país.

9 En el año 2021 se elegirá democráticamente por primera vez al Gobernador Regional (GORE) y entrará en régimen el Sistema Permanente de Transferencia de Competencias conforme al artículo 21 bis desde el nivel central hacia las regiones.

Impuesto Territorial, Rentas Municipales, Gobierno y Administración Regional, entre otras.

En este contexto, se propone el diseño institucional que se encuentra en la tabla a continuación.

TABLA 4. **Propuestas escenario de mediano-largo plazo**

Propuesta	Acciones	Modificación legal
<b>Institución responsable</b>		
Responsabilizar y transferir el Programa de Regeneración Urbana a los Gobernadores Regionales (GORE) electos. Esto es conveniente, ya que conocen mejor el territorio y sus complejidades y tendrán mejores capacidades para articular programas e inversión pública.	Utilizar el mecanismo de transferencia de competencias establecido en el proceso de descentralización vigente.	Seguir el procedimiento establecido en el D.S. N° 656 del año 2019: "Reglamento que fija las condiciones, plazos y demás materias concernientes al procedimiento de transferencia de competencias".
<b>Coordinación</b>		
Formar una mesa de regeneración liderada por el GORE, que integre a todas las agencias y gobiernos involucrados del nivel central y municipal. Esta mesa tendrá como objetivos (i) seleccionar y priorizar las zonas a intervenir de acuerdo con las postulaciones y (ii) realizar el seguimiento y evaluación a la intervención.	Crear una Ley de Regeneración Urbana que estipule el funcionamiento, plazos, roles y responsabilidades de cada actor en la mesa de regeneración.	Proyecto de ley que modifique distintos cuerpos normativos asociados (Ley N° 19.175 y LGUC).
<b>Ministerios, nivel regional y local</b>		
Redefinir el rol del gobierno central hacia dos grandes responsabilidades: a. Establecer estándares y criterios nacionales de intervención, que deberán ser aplicados por los GORE y los instrumentos de planificación territorial para cada una de sus realidades territoriales. b. Colaborar con la regeneración a través de las agencias involucradas con dependencia ministerial (Serviu, Vialidad, DTPM, Sectra, Senama, concesiones, etcétera).	Crear una Ley de Regeneración Urbana que defina el rol de los ministerios y el nivel regional y local, con una reglamentación correspondiente y adecuada.	Proyecto de ley que modifique distintos cuerpos normativos asociados (Ley N° 19.175 y LGUC).
<b>Instrumentos de planificación territorial</b>		
Crear las "zonas de regeneración" aplicables en los instrumentos de planificación (Planes Reguladores Comunales y Planes Reguladores Intercomunales). Para que un polígono pueda ser zonificado de esta forma deberán cumplirse ciertos criterios y estándares. Sobre las "zonas de regeneración" se podrán aplicar una serie de instrumentos tales como: a. Incentivos tributarios para la construcción y renovación de los espacios públicos. b. Formación de Corporaciones de Desarrollo en conjunto con empresas privadas. c. Incentivos para la localización de fuentes de empleo (por ejemplo, descuentos en patentes municipales).	Crear una Ley de Regeneración Urbana que explicita el rol de los ministerios y el nivel central con una reglamentación correspondiente y adecuada.	Proyecto de ley que modifique la LGUC. Es posible modificar el artículo 72 de la LGUC para utilizarlo como instrumento que permita establecer excepciones a la planificación.

Propuesta	Acciones	Modificación legal
<b>Financiamiento</b>		
Asignar financiamiento a los GORE a través de “poderes de compra”, que los habilite para solicitar/comprar servicios de otros ministerios sectoriales (transporte, vivienda, espacios públicos, etcétera), de acuerdo con el diagnóstico y Plan Maestro establecido. Esto permite asegurar un financiamiento estable al programa y también alinear el presupuesto a las prioridades levantadas por cada barrio.	Asignar, a través de la Ley de Presupuestos, recursos libres para los GORE, aunque limitados a cierto rango de usos, que puedan articularse con los presupuestos de otras agencias de vivienda, transporte, desarrollo regional, etcétera.	Crear líneas presupuestarias en la Ley de Presupuestos en los programas de cada GORE, con las respectivas glosas que especifiquen los usos.

Fuente: elaboración propia.

## 6. Conclusiones

Este trabajo nos ha hecho reflexionar en torno a tres temas que deben ser abordados con urgencia por parte de nuestra política pública y específicamente, por la política urbana. El primero tiene relación con la potencia y relevancia de la regeneración urbana como un instrumento que no solo sirve para mejorar los barrios, sino que es fundamental para intervenir la ciudad e incidir en sus procesos de transformación hacia espacios más justos, sostenibles y saludables. Esto es una tarea ineludible que debe ser liderada por el Estado, ya que los intereses en la ciudad son múltiples y no necesariamente apuntan al bien común. La regeneración no puede ser concebida como una intervención “reparatoria” o “de saldo de deuda” con los más pobres (Paquette, 2020), sino como una estrategia de intervención que genera un efecto virtuoso sobre toda la ciudad y no solo en un barrio.

Un segundo tema clave es el rol de las distintas escalas administrativas del Estado en la regeneración urbana y la importancia que existe en la descentralización de estos procesos de intervención en la ciudad. El Estado central debe fijar las políticas, los estándares y disponer de los recursos y los órganos descentralizados que deben ejecutar los proyectos, resguardando la participación de las comunidades y los gobiernos locales. Esto desafía las lógicas jerárquicas con las cuales hemos operado hasta hoy, por lo que se debe fomentar el consenso y la concertación entre los distintos actores para una participación desde los distintos planos que involucra “el proyecto como objetivo y el plan como proceso” (Peremiquel, 2020, p. 214).

Finalmente, un tercer elemento es la relevancia de la intersectorialidad. La regeneración urbana es una política de lugares o territorios, todo lo opuesto a una política sectorial, ya que deben converger diferentes instrumentos de gestión, financiamiento en áreas de intervención física, social, económica y ambiental. En el Estado existen pocos incentivos para actuar de manera coordinada, algo que es especialmente relevante en los barrios más desfavorecidos.

recidos, donde el efecto acumulativo de la inversión estatal es imprescindible para generar cambios positivos en la calidad de vida de la población residente.

Para terminar, una de las reflexiones finales que se derivan de esta investigación es la necesidad de entender la regeneración urbana como un proceso de reconstrucción no solo física, sino también social, económica y ambiental de la ciudad. Una renovación centrada en las obras físicas no genera mejoras sustantivas en la calidad de vida urbana de los habitantes ni propicia condiciones para la sustentabilidad de lo construido. Se debe entender la regeneración no desde la lógica del proyecto, sino como un proceso, y ello plantea el desafío de su institucionalización con el objetivo de formalizar la política y dotar de los instrumentos necesarios a los distintos actores que intervienen. Luego, es necesario que la regeneración urbana deje atrás su enfoque sectorial y sea concebida desde la perspectiva de una política de lugares, para poder intervenir los procesos de reconfiguración espacial, las dinámicas locales y sus relaciones con los ámbitos metropolitanos, lo que implica realizar transformaciones institucionales y normativas que habiliten al Estado para realizar políticas propiamente territoriales.

## Referencias

- Agence Nationale de la Rénovation Urbaine (ANRU).** (2010). *La rénovation urbaine à l'épreuve des faits: Rapport 2009 d'évaluation* [online]. Disponible en: <https://www.vie-publique.fr/rapport/31063-la-renovation-urbaine-le-preuve-des-faits-rapport-2009-devaluation>
- Álvarez, M.** (2017). Efectos de la estigmatización territorial en los residentes de la población Santo Tomás, La Pintana. Tesis presentada para obtener el grado de Magíster en Desarrollo Urbano, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Agencia Nacional para la Renovación Urbana, Francia.** Disponible en: <https://www.anru.fr/>
- Aparicio, A. y Di Nanni, R.** (2011) *Modelos de gestión de la regeneración urbana*. Madrid: SEPES Entidad Estatal de Suelo.
- Bustamante, W., Bertolini, E., Melano, M., Romeo, E., Schmitt, C. y Serra, V.** (2020). *Construction Pathology, Rehabilitation Technology and Heritage Management*. Granada, España, 380 págs.
- Bustos-Peñañiel, M. y Castrillo-Romón, M.** (2020). Luces y sombras de la regeneración urbana: perspectivas cruzadas desde Latinoamérica y Europa. *Revista INVI*, 35(100), pp. 1-19.
- Cámara Chilena de la Construcción (CChC) e Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC (IEUT)** (2020). *Índice de Calidad de Vida Urbana – ICVU 2020*. Santiago. Disponible en: <https://www.cchc.cl/centro-de-informacion/publicaciones/publicaciones-icvu/icvu-2020>
- Carmon, N.** (1999). Three generations of urban renewal policies: Analysis and policy implications. *Geoforum*, 30, pp. 145–158.

- Castillo, M. J., y Hidalgo, R.** (2006). 1906/2006 *Cien años de políticas de vivienda en Chile*. Santiago: Ediciones UNAB.
- Centro de Estudios Públicos (CEP).** (2020). *Estudio nacional de opinión pública N°84* [online]. Disponible en: <https://bit.ly/2BetC9c>
- Ciper** (2009). *Vivir y/o morir en una zona ocupada de Santiago*. Disponible en: <https://www.ciperchile.cl/2009/07/20/vivir-yo-morir-en-una-zona-ocupada-de-santiago/>
- Comunidad Autónoma de Cataluña.** (2004). BOE-A-2004-12700: Ley 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren una atención especial. Cataluña: Comunidad Autónoma de Cataluña.
- Cornejo, C.** (2012). Estigma territorial como forma de violencia barrial. El caso del sector El Castillo. *Revista INVI*, 27(76), pp. 177-200.
- Chateau, F., Smith, C., Rasse, A. y Martínez, P.** (2020). Consideraciones para programar la regeneración de condominios sociales en 143 altura. Estudio comparado de tres casos en Chile. *Revista INVI*, 35 (100), pp. 143-173.
- Dammert, L. y Oviedo, E.** (2004). Santiago: Delitos y violencia urbana en una ciudad segregada. En De Mattos, C.; Ducci, M. E.; Rodríguez, A. y Yáñez, G. (eds.), *Santiago en la globalización: ¿Una nueva ciudad?* Santiago: Ediciones SUR, pp. 273-294.
- Delgadillo, V.** (2020). Regeneración urbana en la Ciudad de México: polisemia de concepciones y de acciones públicas. *Revista INVI*, 35(100), pp. 20-37.
- Department of Housing and Urban Development, Estados Unidos.** Disponible en: <https://www.hud.gov/>
- Dirección de Presupuestos – Dipres** (2016). *Informe Final de Evaluación. Programa Mejoramiento de Condominios Sociales y Programa de Regeneración de Condominios Sociales (Ex Programa de Recuperación de Condominios Sociales, Segunda Oportunidad)* [online]. Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile. Disponible en: [https://www.dipres.gob.cl/597/articles-149531\\_informe\\_final.pdf](https://www.dipres.gob.cl/597/articles-149531_informe_final.pdf)
- Dorling, D.** (2006). Inequalities in Britain 1997 to 2006: The dream that turned pear shaped. *Local Economy*. 21 (4), pp. 353-362.
- Ducci, M. E.** (2007). La política habitacional como instrumento de desintegración social. Efectos de una política de vivienda exitosa. En M. J. Castillo, y R. Hidalgo (eds.), 1906/2006 *Cien años de política de vivienda en Chile*. Santiago: Ediciones UNAB, pp. 107-123.
- Elorza, A.** (2019). Segregación residencial y estigmatización territorial. Representaciones y prácticas de los habitantes de territorios segregados. *EURE*, 45(135), pp. 91-109.
- Generalitat de Catalunya, España.** Disponible en: <http://web.gencat.cat/es/inici/index.html>
- González, C.** (2020). Gobernanza urbana: reflexiones a partir de los distritos económicos de la ciudad de Buenos Aires. *Revista INVI*, 35(100), pp. 91-114.

- Hall, S.** (2015). The Rise and fall of urban regeneration policy in England, 1965 to 2015. En Weber, F. y Kühne, O. (eds.), *Fraktale Metropolen. Hybride Metropolen*. Wiesbaden: Springer VS, pp. 313-330.
- Larrañaga, O. y Sanhueza, C.** (2008). Las consecuencias de la segregación residencial para los más pobres. *Observatorio Económico*, 19, pp. 1-7.
- Mareschal, C., Fuentes, L., Ramírez, M., y Rodríguez, S.** (2020). *Propuestas a la política de Regeneración Urbana en Chile*. Documentos para Política Pública Cedeus, Santiago de Chile.
- Ministerio de Desarrollo Social** (2018). Resultados Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional: Vivienda y entorno [online]. Disponible en: <https://bit.ly/3fFVLoJ>
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU).** (2020). Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones. Disponible en: <https://www.minvu.cl/elementos-tecnicos/decretos/d-s-n47-1992-ordenanza-general-de-urbanismo-y-construccion/>
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU).** (2017). D.S. N°18: Programa de Regeneración de Conjuntos Habitacionales de Viviendas Sociales. Santiago: MINVU.
- Moya, L., y Diez de Pablo, A.** (2013). La intervención en la ciudad construida: acepciones terminológicas. *Urban NS04*, pp. 113-123.
- OECD-LEED** (2014). *Chile's Pathway to Green Growth: Measuring progress at local level* [online]. Disponible en: [https://www.oecd.org/cfe/leed/Green\\_growth\\_Chile\\_Final2014.pdf](https://www.oecd.org/cfe/leed/Green_growth_Chile_Final2014.pdf)
- Paiva, M. y Da Silva Schicchi, M.** (2020). Regeneração e resiliência: as intervenções urbanas recentes na Praça Roosevelt em São Paulo. *Revista INVI*, 35(100), pp. 115-142.
- Paquette, C.** (2020). Regeneración urbana: un panorama latinoamericano. *Revista INVI*, 35(100), pp. 38-61.
- Peremiquel, F.** (2020). Hacia una regeneración urbana 2.0. Barcelona como referencia. *Revista INVI*, 35(100), pp. 199-217.
- Rasse, A.** (2016). Segregación residencial socioeconómica y desigualdad en las ciudades chilenas. Documento de trabajo PNUD 2016/04, Santiago de Chile.
- Rasse, A. y Lin, T.** (2020). La cotidianeidad de la periferia popular: entre el olvido y la constante intervención. *Piscoperspectivas, individuo y sociedad*, 19(3), pp. 1-11.
- Roberts, P. y Syker, H.** (2008). *Urban Regeneration. A Handbook*. Sage publications, London.
- Rodríguez, A. y Sugranyes, A.** (2005). *Los con techo: Un desafío para la política de vivienda social*. Santiago: Ediciones SUR.
- Sabatini, F., Cáceres, G. y Cerda, J.** (2001). Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción. *EURE*, 27, (82), pp. 21 – 42.

- Sabatini, F., Wormald, G., Sierralta, C. y Peters, P.** (2009). Residential Segregation in Santiago: Scale-Related Effects and Trends. En *Bryan Roberts y Robert Wilson, Urban segregation and governance in the Americas*, Nueva York: Palgrave Mcmillan, pp. 121-143.
- Sabatini, F., Wormald, G. y Rasse, A.** (2013). Segregación de la vivienda social: ocho conjuntos en Santiago, Concepción y Talca. *Colección Estudios Urbanos*, Santiago de Chile.
- Sevilla Á., Castrillo R., Matesanz A., y Sánchez D.** (2014). ¿Regeneración urbana? Deconstrucción y reconstrucción de un concepto incuestionado. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, 126, pp. 129-139.
- Teaford, J.** (2010). Urban renewal and its Aftermath. *Journal of Housing Policy Debate*, 11 (2), pp. 443-465.
- United States Government Accountability Office (GAO).** (2010). Revitalization Programs: Empowerment Zones, Enterprise Communities, and Renewal Communities [online]. Disponible en: <https://www.gao.gov/products/GAO-10-464R>

**CÓMO CITAR ESTE CAPÍTULO:**

**Fuentes, L., Rasse, A., Bustamante, W., Larrain, C., y Perrozzi, A.** (2021). Regenerando barrios. Aprendizajes de experiencias nacionales e internacionales para una política de regeneración urbana en Chile. En: Centro de Políticas Públicas UC (ed.), *Propuestas para Chile. Concurso de Políticas Públicas 2020*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 107-144.

# Propuestas de política pública para apoyar el desarrollo de cooperativas de vivienda autogestionarias en Chile

INVESTIGADORES

**JAVIER RUIZ-TAGLE**

Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC,  
Centro de Desarrollo Urbano Sustentable  
y Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social

**FELIPE VALENZUELA**

Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC

**DARINKA CZISCHKE**

**VALENTINA CORTÉS-URRA**

Delft University of Technology

**NELSON CARROZA**

Universidad de Playa Ancha

**FELIPE ENCINAS**

Facultad de Arquitectura y Urbanismo UC y  
Centro de Desarrollo Urbano Sustentable

---

## Resumen<sup>1</sup>

En un contexto de crisis global de acceso a la vivienda y con una política habitacional que muestra crecientes señales de agotamiento en Chile, emerge la necesidad de buscar alternativas para hacer posible la realización del derecho a la vivienda. Diversas organizaciones de pobladores y pobladoras han buscado obtener mayores espacios para la autogestión de sus proyectos habitacionales, encontrando en las cooperativas de vivienda una opción para desarrollar estos objetivos. En este documento se proponen algunos lineamientos para apoyar el desarrollo de cooperativas autogestionarias en Chile, basados en la revisión de experiencias internacionales y la historia del cooperativismo de vivienda en el país, sumado al análisis de recientes iniciativas piloto para cooperativas de vivienda cerrada que son financiadas por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo a través del Fondo Solidario de Elección

---

1 Esta propuesta fue presentada en un seminario organizado por el Centro de Políticas Públicas UC, realizado el 17 de noviembre de 2020, en el que participaron como panelistas Carlos Araya, jefe del Departamento de Atención a Grupos Vulnerables de la División de Política Habitacional del MINVU, y María Carolina Valdés, miembro de la Cooperativa Yungay y profesional de la Red Hábitat Popular.

de Vivienda (DS49). La propuesta contiene lineamientos en torno al modelo de financiamiento, el régimen de propiedad y gestión del suelo, el modelo de gestión y ayuda mutua, y las condiciones de habitabilidad, con el objetivo de fomentar los principios de la autogestión, la democracia y la solidaridad en un modelo cooperativo que pueda convertirse en una alternativa plausible para el acceso a la vivienda.

## **1. Introducción: perspectiva histórica del incipiente resurgimiento del cooperativismo en Chile**

La historia de las cooperativas de vivienda en el país muestra una trayectoria discontinua con diferentes arreglos institucionales entre el Estado, el mercado y la sociedad civil. A mediados del siglo XX la vivienda cooperativa era común entre la clase trabajadora, a partir de la promoción de la Iglesia católica y del movimiento sindical, y fue formalizado con la creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU). Las cooperativas de aquel entonces tenían un importante carácter autogestionario y se afiliaban a los principios internacionales (ayuda mutua, democracia, igualdad y solidaridad). Sin embargo, el alcance de las cooperativas no era masivo, y similar a las diferentes oleadas de políticas de vivienda durante aquel siglo, beneficiaron a grupos de clase media o clase media baja, siendo insuficientes para cubrir la demanda habitacional de los más pobres. En otras palabras, tanto la vivienda estatal como la vivienda cooperativa necesitaban de créditos hipotecarios y solo los asalariados formales —una minoría relativamente privilegiada entre los pobres— pudo ser parte de esos proyectos. Por lo mismo, la gran mayoría de las clases populares tuvo que buscar vivienda por vías informales.

En el año 1973 la dictadura trajo un quiebre profundo para muchos desarrollos sociales, económicos y políticos, y desde los años ochenta incentivó la masificación de vivienda social en propiedad individual, basado en el modelo ABC (ahorro, bono y crédito). Este modelo logró varios objetivos en el contexto de las reformas neoliberales autoritarias: redujo la informalidad al mínimo (al menos hasta el final de los años noventa), expandió los niveles de propiedad a casi un 70%, y posibilitó la creación de negocios inmobiliarios y bancarios de gran escala. El modelo chileno se expandió a lo largo y ancho de Latinoamérica y ha sido considerado por agencias internacionales como una “buena práctica urbana” (Gilbert, 2002). En gran medida, las reformas neoliberales durante la dictadura y después, con el retorno a la democracia, llevaron a una fractura con las experiencias previas de cooperativismo en vivienda, en términos de conocimiento social y práctico, y con respecto a su impulso cultural.

A comienzos del siglo XXI, sin embargo, la producción de vivienda social en propiedad empezó a mostrar una serie de problemas de precariedad física y urbana. Esto alentó un debate acerca de la calidad e incentivó todo un

giro hacia la calidad en la política habitacional del año 2005, aunque trajo consigo una disminución de la producción anual de viviendas respecto de los niveles de los años noventa. Así, es posible señalar que la política subsidiaria de vivienda está mostrando muchos signos de agotamiento (Ruiz-Tagle et al., 2019), incluyendo segregación, alzas de precios, reticencia a ser relegado a la periferia, además del aumento de allegados, campamentos y vías alternativas de producción habitacional.

Un desarrollo paralelo se puede observar desde las organizaciones de vivienda. Durante los cincuenta, sesenta y setenta, el Movimiento de Pobladores luchaba contra la falta de vivienda, estableciendo tomas de terreno y autoconstrucción en las ahora llamadas “poblaciones emblemáticas”. Los miembros de dicho movimiento no tenían acceso a créditos hipotecarios, por lo que su única opción era la vivienda informal y autoconstruida. Durante la dictadura y en los primeros diez años de democracia sufrieron una fuerte desmovilización como sujetos políticos. Sin embargo, en los años dos mil muchos grupos autogestionarios reaparecieron y abrazaron un nuevo discurso sobre el derecho a la ciudad, a la vivienda y a una vida digna, y desplegaron crecientes acciones alternativas de producción habitacional. En un contexto de externalización gradual de la producción habitacional hacia entidades privadas desde el Estado (por ejemplo, la creación de las EGIS), algunas organizaciones sociales aprovecharon la oportunidad y reemplazaron el trabajo de estas entidades privadas, ganando mayor autonomía y asumiendo crecientemente más roles dentro del antiguo modelo masivo. Este nuevo poblador entonces, no se asumía a sí mismo como un beneficiario de programas sociales sino como un productor de un entorno construido mediante la autogestión, y transformando piezas clave de la institucionalidad existente (Castillo, 2014; Angelcos y Pérez, 2017).

En ese punto, dos corrientes convergen en una incipiente reemergencia del cooperativismo autogestionario. Desde el lado de los movimientos de vivienda, algunos grupos locales se asociaron con la Secretaría Latinoamericana de Vivienda Popular (Selvip) y la alcaldía de Claudina Núñez en Pedro Aguirre Cerda para trabajar en un proyecto piloto. Y desde el lado del gobierno, una colaboración con académicos europeos influenció a la entonces ministra de Vivienda, Paulina Saball, para canalizar la creciente agenda de autogestión en vivienda hacia el cooperativismo. De esta forma, un cambio legislativo en el año 2015 permitió a las cooperativas reemplazar y asumir el rol de las Entidades Patrocinantes que organizaban la demanda habitacional. Dos años después, el gobierno lanzó el primer llamado para proyectos piloto de cooperativas de vivienda desde el programa DS49. Solo dos cooperativas se formaron en ese momento y su funcionamiento fue altamente limitado, debido a que debían operar dentro del sistema masivo de producción habitacional. No obstante, el cambio atrajo la atención de la mayoría de los grupos

autogestionarios, que vieron en esto una posibilidad de avanzar en una agenda de mayor autonomía y producción social del hábitat.

Actualmente, la existencia formal de cooperativas cerradas de vivienda se apoya precariamente en la mencionada posibilidad de que estas reemplacen a las Entidades Patrocinantes dentro del DS49, pero no existe un marco institucional apropiado ni una promoción de los valores del modelo cooperativo, así como tampoco hay una comprensión de toda la complejidad del problema en cuestión. Ante este vacío, el presente documento pretende presentar una serie de propuestas de política pública para apoyar el desarrollo de cooperativas de vivienda autogestionarias en Chile, incluyendo aspectos legales, económicos, sociales, arquitectónicos y constructivos.

Este capítulo se estructura de la siguiente forma. A continuación, presentamos la metodología utilizada, y en un tercer apartado de antecedentes y diagnóstico, revisamos con mayor profundidad el contexto reciente de la política habitacional y el rol de los pobladores. En una cuarta sección analizamos el modelo cooperativo desde un análisis internacional de cinco casos, pormenorizando varias dimensiones, además de describir la trayectoria histórica chilena del cooperativismo. En una quinta sección analizamos la normativa vigente e identificamos nudos críticos. Después, en un sexto punto presentamos nuestras propuestas clasificadas en cuatro ejes: modelo de financiamiento; régimen de propiedad y gestión del suelo; modelo de gestión y ayuda mutua, y habitabilidad. Y finalmente se entregan unas breves conclusiones.

## 2. Metodología

Para formular estas propuestas hemos desarrollado una metodología mixta (cualitativa y cuantitativa), que considera entrevistas, análisis de documentos y análisis estadístico de datos secundarios.

En primer lugar, se realizaron 13 entrevistas a actores clave vinculados a las cooperativas de vivienda en Chile: expertos respecto de la historia y condiciones actuales del modelo cooperativo, representantes de instituciones relacionadas con el desarrollo de proyectos habitacionales por cooperativas, y dirigentes que han participado en este tipo de proyectos. El objetivo de estas consultas fue conocer en mayor profundidad las experiencias de cooperativas de vivienda en Chile, identificar las principales limitaciones y los potenciales lineamientos para un modelo de este tipo, además de recoger reacciones ante nuestras incipientes propuestas.

TABLA 1. **Muestra de entrevistados**

Tema	Entrevistas	Nombres
Experiencia piloto. Limitaciones normativas y de financiamiento para los proyectos de cooperativas de vivienda.	Dos entrevistas a representantes de cooperativas Ñuke Mapu y Paihuén; una entrevista a funcionario del Departamento de Atención a Grupos Vulnerables del MINVU.	Susana Aravena (Ñuke Mapu); Viviani Meza (Paihuén); Carlos Araya (MINVU).
Aspectos legales sobre las cooperativas de vivienda.	Dos entrevistas a abogados con experiencia en cooperativas de vivienda y/o políticas habitacionales.	Javier Orrego (abogado Ñuke Mapu); Enrique Rajevic (abogado y académico UAH, ex Director Jurídico MINVU).
Aspectos constructivos y de ayuda mutua en proyectos habitacionales de cooperativas de vivienda.	Dos entrevistas a profesionales con experiencia en trabajo en cooperativas de vivienda y proyectos con ayuda mutua.	Freddy Yáñez (constructor civil UC); profesionales de ONG Vivienda Local.
Alternativas de financiamiento para la vivienda.	Una entrevista a funcionario municipal con experiencia en mecanismos alternativos de financiamiento para vivienda.	Alberto Pizarro (Corporación Innova, Recoleta).
Historia y funcionamiento actual de cooperativas abiertas de vivienda.	Dos entrevistas a representantes de cooperativas abiertas vigentes.	Felipe Arteaga (Invica – Provicoop); Juan Pablo Román (Conavicoop).
Experiencias antiguas y recientes de cooperativas de vivienda.	Dos entrevistas a representantes de cooperativas de vivienda.	Juan Faúndez (Valparaíso); Froilán Gaete (Peñaflo).
Historia de las cooperativas en Chile.	Una entrevista a académico experto en cooperativas.	Mario Radrigán (director Ciescoop USACH).

Fuente: elaboración propia.

En segundo lugar, se realizó un análisis de documentos de política pública y revisión bibliográfica para recopilar antecedentes sobre casos internacionales y así indagar en las características del modelo cooperativo en otros países. Se consideraron tanto casos sudamericanos (Uruguay y Argentina) como europeos (Holanda, Dinamarca y España), en todos los cuales existe un modelo vigente de cooperativas de vivienda, aunque con distintos niveles de consolidación. De esta forma se buscó capturar la mayor diversidad posible de experiencias que pudieran orientar el desarrollo de una propuesta para el caso chileno.

En tercer lugar, se analizó el marco normativo en el que se sitúan en Chile las cooperativas de vivienda, y las regulaciones que actualmente rigen para sus proyectos habitacionales.

TABLA 2. Principales documentos normativos analizados

Documento	Tema
Ley General de Cooperativas. Decreto con Fuerza de Ley N° 5 del Ministerio de Economía.	Regula funcionamiento de cooperativas, incluyendo cooperativas de vivienda.
D.S. N° 49. Programa Fondo Solidario de Elección de Vivienda.	Reglamenta funcionamiento del FSEV, orientado a la entrega de subsidios habitacionales a familias vulnerables.
Resolución exenta N° 11504 (2017) del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.	Llamado a proceso de selección FSEV para cooperativas cerradas de vivienda (iniciativa piloto).
Resolución exenta 1266 (2020) del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.	Nuevo llamado a proceso de selección FSEV para cooperativas cerradas de vivienda

Fuente: elaboración propia.

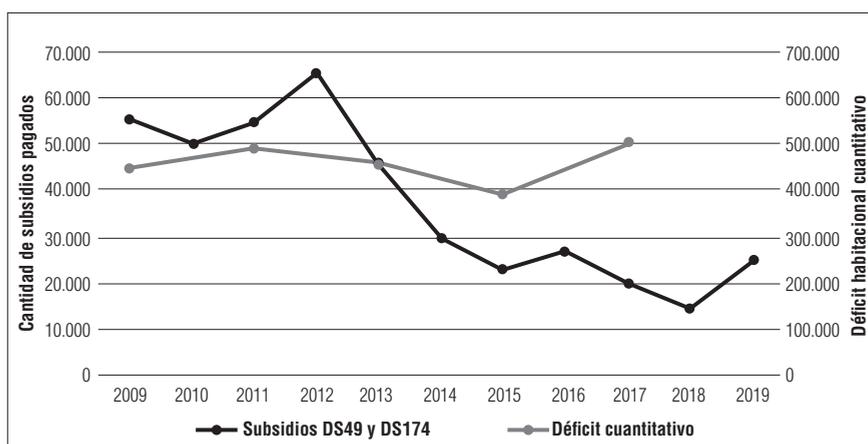
### 3. Antecedentes y diagnóstico: contexto reciente de la política habitacional y el rol de los pobladores

Se podría decir que la política habitacional chilena ha pasado por dos marcadas fases en los últimos 30 años. Durante los años noventa se consolidó un modelo de producción masiva de vivienda social que lograba dar techo de manera eficiente a gran cantidad de familias y que estuvo cerca de terminar con el déficit acumulado hacia finales de la década. El *peak* fue en el año 1997, cuando, producto de las inundaciones en la Villa El Volcán, empezó una oleada de críticas que se fueron acumulando hasta cristalizarse en el libro “Los Con Techo” (Rodríguez y Sugranyes, 2005), que describe ampliamente las condiciones de precariedad física y urbana. Al año siguiente, el primer gobierno de Michelle Bachelet inició una política habitacional orientada hacia la calidad, la localización y la integración social. Comenzó así una segunda fase, en la cual efectivamente mejoró la calidad constructiva y del entorno de los nuevos conjuntos habitacionales, aunque los esfuerzos de una mejor localización y las aspiraciones de integración social quedaron en un segundo plano (Ruiz-Tagle y Romano, 2019). Lo más preocupante es que la producción de vivienda social ha bajado fuertemente y no necesariamente debido a este énfasis en la calidad.

Ante esta situación, las iniciativas de autogestión por parte de los pobladores y pobladoras se han intensificado, cumpliendo un rol activo en la realización del acceso a la vivienda. Se puede decir que han hecho un uso estratégico del aparato estatal y de la gestión institucional, mezclándola con movilización social y asumiendo crecientemente más procesos de la producción habitacional. Al tomar roles que antes estaban externalizados a entes privados, estos movimientos se jactan de estar logrando cosas que los comités de vivienda tradicionales no logran: quedarse en sus comunas de origen y

aumentar la cantidad de metros cuadrados de las viviendas (62-65 m<sup>2</sup> versus los 55 m<sup>2</sup> que obligan las normativas, y mayor a lo que el mercado ofrece a la clase media). Sin embargo, estas prácticas autogestionarias se han topado con trabas administrativas de parte de municipios y del Serviu, con problemas de intermitencia del apoyo profesional y con la dependencia del sistema regular de subsidios. A esto se suma que durante los últimos años la cantidad de subsidios habitacionales efectivamente pagados al año ha mostrado una notoria disminución. En el caso del subsidio del Fondo Solidario de Vivienda (DS174 en una primera etapa y DS49 actualmente), orientado a la población más vulnerable, entre los años 2009 y 2012 se pagaban más de 50.000 subsidios al año a nivel nacional, pero desde el año 2014 la cifra no ha superado los 30.000 (ver Figura 1).

FIGURA 1. Cantidad de subsidios pagados y déficit habitacional cuantitativo, por año



Fuente: Subsidios, Observatorio Urbano MINVU; Déficit cuantitativo, Encuesta CASEN.

Por otra parte, pese al énfasis otorgado a la integración social en la política habitacional, la construcción de proyectos habitacionales ha mantenido un patrón de segregación hacia la periferia, debido a la continua alza de los precios del suelo y de la vivienda (Hidalgo, 2007; Hidalgo, Santana y Link, 2019). Frente a esta situación, se refuerza la resistencia a ser relegados por parte de los pobladores y pobladoras a la periferia, donde algunos buscan en la autogestión una alternativa para permanecer en sus comunas de origen (Angelcos y Pérez, 2017).

Durante los últimos años se ha observado un crecimiento del déficit habitacional, especialmente por el aumento del allegamiento. A nivel nacional, la cantidad de requerimientos de vivienda por este motivo (ya sea por hogares allegados o núcleos allegados, hacinados e independientes)

aumentó de 352.642 en el año 2015 a 454.938 en el año 2017, lo que representa un 7,9% de los hogares del país, e implica volver a niveles similares a los observados a comienzos de la década (Ministerio de Desarrollo Social, 2018).

Al mismo tiempo, se ha producido un crecimiento importante en la cantidad de familias que viven en asentamientos informales: 27.378 en el año 2011 a 46.423 en el año 2018, lo que representa un incremento de un 70% (MINVU, 2019). Si bien no existe información suficientemente actualizada para afirmarlo con seguridad, la evidencia parcial indica que este proceso parece estar acelerándose aún más desde el estallido social de octubre del año 2019, y después por la pandemia de coronavirus.

Por último, la desregulación de los mercados de suelo y de vivienda, además de la penetración de la financiarización, han llevado a fuertes aumentos en los precios de la vivienda que la política habitacional no ha podido contener ni absorber, algo que ha repercutido fuertemente en los presupuestos de las familias de clases media y media baja (Gasic, 2018; Encinas et al., 2019).

De esta forma, la búsqueda de formas alternativas de acceder a la vivienda adquiere mayor urgencia. En el año 2017 se abrió una nueva ventana hacia el avance de la autogestión cuando el MINVU hizo un llamado a iniciativas piloto para que Cooperativas Cerradas de Vivienda puedan recibir y construir con subsidios de vivienda social (DS49), pudiendo estas actuar como entidades patrocinantes y así tener mucho más control sobre el proceso de diseño y gestión de los conjuntos habitacionales. A pesar de esto, las experiencias piloto de cooperativas y las anteriores de autogestión han mostrado una serie de limitaciones ligadas tanto al marco normativo existente como a la respuesta social de los pobladores dentro de la institucionalidad habitacional en Chile.

#### **4. El modelo cooperativo**

Desde mediados del siglo XX el modelo cooperativo ha constituido una alternativa para el acceso a la vivienda en distintos países del mundo. Si bien en Chile este modelo ha perdido relevancia en las últimas décadas, a nivel internacional existen experiencias relevantes que han perdurado. En América Latina, uno de los principales referentes es el caso uruguayo (Di Paula, 2008), mientras en Europa se puede destacar la experiencia de Holanda (Czischke, Zeulevoet y Huisman, 2019) y Dinamarca (Jakobsen y Larsen, 2019), entre otros. Más recientemente, países como Argentina (Pedro et al., 2020) y España (Etxezarreta, Cano y Merino, 2018) han avanzado también en la implementación de programas de vivienda vinculados a las cooperativas.

En este capítulo, se presenta un análisis de estas experiencias para después profundizar en el caso chileno y su historia reciente en relación con las cooperativas de vivienda, el marco normativo actual que las regula y los principales nudos críticos que permiten orientar nuestra propuesta.

#### 4.1. Experiencias internacionales

Se seleccionaron cinco casos, tanto de América Latina como de Europa, donde existe un desarrollo importante de las cooperativas de vivienda a través de diferentes modalidades: Uruguay, Argentina, España, Holanda, y Dinamarca. En todos ellos se analizaron seis dimensiones: i) el contexto sociopolítico e histórico en el que se originan; ii) el rol de la solidaridad en el concepto de vivienda; iii) los apoyos institucionales existentes; iv) los modelos de gestión; v) los modelos de financiamiento y vi) algunas consideraciones respecto del régimen de tenencia<sup>2</sup>.

##### a) Contexto histórico

Podemos reconocer países con un desarrollo más consolidado de cooperativas de vivienda que se mantiene hasta hoy, como Dinamarca y Uruguay. Sin embargo, existen también iniciativas más recientes y motivadas por crisis actuales de acceso a la vivienda, como ha ocurrido en Barcelona.

TABLA 3. Análisis de experiencias internacionales. Contexto histórico

<b>Holanda</b>	En el marco de la ley de vivienda del año 2015, el nuevo modelo de cooperativas en los Países Bajos persigue una redistribución de parte del parque de vivienda social de alquiler, gestionado por organizaciones profesionales de vivienda ( <i>wooncorporaties</i> ) hacia las comunidades locales. Este objetivo político se inscribe en un contexto de revisión del modelo actual de vivienda de alquiler social, así como de la agenda política de la “sociedad participativa”, que promueve el traspaso de derechos y responsabilidades a la ciudadanía en un sentido más amplio.
<b>Dinamarca</b>	Cuenta con una larga tradición de vivienda en cooperativa ( <i>andelsbolig</i> ). Frecuentemente esta ha coincidido con modelos arquitectónicos y sociales de vida en comunidad, siendo el <i>bofaelleskab</i> o <i>cohousing</i> un modelo que emergió allí en los años setenta y ochenta, y se popularizó internacionalmente desde entonces. Actualmente, solo un 7% del parque total de viviendas en Dinamarca corresponde a viviendas cooperativas.
<b>Uruguay</b>	La iniciativa nace a comienzos de la década de 1960, impulsada por el Centro Cooperativista Uruguayo (CCU).
<b>Argentina</b>	Nació a principios de la década de 1990, a partir de experiencias de ocupación de edificios y terrenos en la ciudad de Buenos Aires, y por la presión de los movimientos sociales de “abajo hacia arriba”.
<b>España (Barcelona)</b>	Nace en el año 2015, promovido en el ayuntamiento de Barcelona por la alcaldesa Ada Colau, quien surgió políticamente como activista en temas de vivienda en un contexto en el cual la vivienda social ha sido escasa históricamente, lo que se tradujo en muchos desalojos luego de la crisis <i>subprime</i> y financiera.

Fuente: elaboración propia.

2 El análisis se basa principalmente en las siguientes referencias por país:

-Holanda: Silver, 1991; Ruii, 2015; Czischke, 2017.

-Dinamarca: Pedersen, 2015; Bruun, 2018; Jakobsen y Larsen, 2019; Larsen, 2019; Sørvoll y Bengtsson, 2020; Thompsom, 2020.

En siguiente página continúa nota 2

### b) Rol de la solidaridad

En general, el modelo cooperativo es entendido como una alternativa para facilitar el acceso a la vivienda a grupos con dificultades para acceder por otras vías, especialmente a sectores medios que no pueden financiar una en el mercado ni tampoco a través de subsidios. En los casos latinoamericanos la solidaridad está presente también en el desarrollo de los proyectos, por la ayuda mutua.

TABLA 4. **Análisis de experiencias internacionales. Rol de la solidaridad**

<b>Holanda</b>	Más que solidaridad, el valor fundamental que inspira el modelo cooperativo holandés actual es la vivienda como bien público. A esto se suma la existencia de una mejor distribución del parque de vivienda social para beneficiar especialmente a los grupos de ingresos medios que actualmente sufren una exclusión tanto de la vivienda a precio de mercado como del sector social (vivienda de alquiler social).
<b>Dinamarca</b>	La vivienda cooperativa está abierta a todos los sectores de la sociedad y, en promedio, los miembros de las asociaciones cooperativas tienen ingresos más altos que los arrendatarios y menos que los propietarios. Los miembros tienen una participación en la propiedad común y mantienen su casa juntos. De esta manera, los miembros se apoyan mutuamente. A raíz de los procesos de financiamiento de la vivienda cooperativa a partir de los años dos mil, se ha pasado gradualmente desde la idea de solidaridad e ideología cooperativa al deseo de obtener una parte de las ganancias en el mercado inmobiliario a través de la venta de las acciones cooperativas a precio de mercado, redundando en la merma del espíritu cooperativista original.
<b>Uruguay</b>	El rol solidario del modelo se expresa a través de la implementación de la ayuda mutua (o autoconstrucción), que significa que las familias que forman parte de la cooperativa aportan horas de trabajo por semana para el desarrollo del proyecto. Lo anterior no implica necesariamente que autoconstruyan todo, pero sí una buena parte de las partidas constructivas menos complejas.
<b>Argentina</b>	Al igual que en Uruguay, el rol solidario del modelo se expresa a través de la implementación de la ayuda mutua (o autoconstrucción).
<b>España (Barcelona)</b>	Se busca fortalecer el desarrollo de la vida en comunidad, especialmente a través de los espacios comunes, lo que en España ha sido promovido en general con el modelo del <i>cohousing</i> (o <i>corresidencia</i> ).

Fuente: elaboración propia.

### c) Apoyos institucionales

El apoyo de las instituciones es relevante para dar viabilidad al modelo en todos los casos. El principal soporte inicial está en el Estado, en algunos casos a nivel central y en otros especialmente a través de los gobiernos locales. El apoyo de otras entidades autónomas, como los Institutos de Asistencia Técnica o las organizaciones profesionales, son también muy relevantes.

-Uruguay: Di Paula, 2008; Nahoum, 2008; HIC-AL, 2017.

-Argentina: HIC-AL, 2017; Pedro et al., 2020.

-España: Ajuntament de Barcelona, 2016; Etxezarreta, Cano y Merino, 2018; Moreno, 2020.

TABLA 5. **Análisis de experiencias internacionales. Apoyos institucionales**

<b>Holanda</b>	El gobierno central entrega un marco legal y regulatorio general (ley de vivienda del año 2015). Los gobiernos locales (municipios) tienen la mayor responsabilidad y poder de apoyar estos proyectos a través de programas específicos y la concesión de suelo municipal a precio reducido para grupos interesados en formar una cooperativa. Las organizaciones profesionales de vivienda ( <i>wooncorporaties</i> ) pueden transferir la vivienda social a grupos de residentes que deseen formar una cooperativa, ya sea a través de la venta a menor precio, o bien a través de la formación de una cooperativa de gestión.
<b>Dinamarca</b>	Inicialmente el desarrollo de las cooperativas contó con el apoyo del Estado (a través de la exención del impuesto a la propiedad, por ejemplo). Sin embargo, desde el año 2002, el gobierno danés ha orientado su política hacia la mercantilización de la vivienda en general, y hacia la orientación al mercado de las cooperativas privadas; por ejemplo, a través de la reducción gradual del apoyo estatal para la construcción de nuevas cooperativas y de la promoción de su conversión a bienes transables en el mercado.
<b>Uruguay</b>	El Instituto de Asistencia Técnica (IAT) apoya técnicamente a cada cooperativa. Existe una cartera pública de tierras que permite el acceso al suelo. Hay también apoyos de instituciones de cooperación internacional (sobre todo de We Effect, de Suecia)
<b>Argentina</b>	A partir de la presión social, el año 2000 lograron el reconocimiento de la vivienda autogestionaria en la Constitución de la ciudad de Buenos Aires (Ley N° 341). Mediante esta ley se han desarrollado 1.150 viviendas en 40 proyectos en el Gran Buenos Aires. Actualmente se está proyectando una ley a nivel nacional. Cabe señalar que el Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI), que promovió desde abajo estas iniciativas, integra la Central de Trabajadores de Argentina (CTA).
<b>España (Barcelona)</b>	Existe una ley estatal de cooperativas y diversas leyes por comunidad autónoma. Hay un importante apoyo desde el ayuntamiento de Barcelona, que promovió el modelo. Además, existen cooperativas de asistencia técnica y finanzas solidarias.

Fuente: elaboración propia.

#### d) Modelos de gestión

El modelo de gestión se refiere a las formas de organización que permiten el desarrollo de los proyectos y su posterior administración. Los modelos más consolidados son los de Holanda y Dinamarca en Europa, y el de Uruguay en América Latina. Mientras en los primeros existen diferentes modalidades y asociaciones de cooperativas, en el caso uruguayo existe una gran federación que las agrupa.

TABLA 6. **Análisis de experiencias internacionales. Modelos de gestión**

<b>Holanda</b>	El modelo se basa en el traspaso de las responsabilidades de gestión y en ciertos casos, también de la propiedad, del edificio o conjunto de viviendas hacia una asociación de residentes que constituye la cooperativa. Existen cuatro tipos de cooperativas: i) cooperativa de gestión; ii) cooperativa en propiedad; iii) asociaciones independientes de vivienda, y iv) cooperativas como subsidiaria.
<b>Dinamarca</b>	Las asociaciones cooperativas de vivienda son autónomas y están reguladas principalmente por los estatutos de las asociaciones. En la asamblea anual todos los miembros de una cooperativa toman decisiones sobre los estatutos y las finanzas colectivas de la asociación: la tarifa mensual, los préstamos, la valoración del edificio, entre otros asuntos.
<b>Uruguay</b>	La gestión está dirigida por la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (Fucvam), conformada por más de 450 cooperativas habitacionales. El modelo está basado en la autogestión, la ayuda mutua y la propiedad colectiva. Ha desarrollado más de 20.000 viviendas.

En siguiente página continúa tabla 6

<b>Argentina</b>	La gestión está dirigida por el Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI). Al igual que en Uruguay, el modelo está basado en la autogestión, la ayuda mutua y la propiedad colectiva. Hasta ahora han desarrollado cuatro proyectos que suman un total de 180 viviendas. Agrupa a 17 cooperativas de viviendas y cuatro de trabajo.
<b>España (Barcelona)</b>	El modelo funciona a través de cooperativas de vivienda por cesión de uso. Hasta ahora se han desarrollado 140 viviendas.

Fuente: elaboración propia.

### e) Modelos de financiamiento

El financiamiento de las cooperativas y sus proyectos de vivienda provienen generalmente de una combinación de aportes de los mismos cooperantes, financiamiento de la banca pública y subsidios del Estado. En los casos de Holanda y Dinamarca existe una participación importante de organizaciones intermedias (organizaciones profesionales, por ejemplo), mientras que en Uruguay, Argentina y España adquieren mayor importancia los aportes de entidades financieras del Estado. Es importante notar que en ninguno de estos casos el financiamiento proviene únicamente de un esquema de subsidios (como ha ocurrido en las iniciativas piloto en Chile).

TABLA 7. **Análisis de experiencias internacionales. Modelos de financiamiento**

<b>Holanda</b>	Varía según el tipo de cooperativa. En casos en los cuales esta emerge de una compra o cesión de poderes de gestión de parte de una organización profesional ( <i>wooncorporatie</i> ), esta última tiene la obligación de financiar la realización de un "plan de proyecto" (máximo 5.000 euros) por parte de los residentes que desean formar la cooperativa. Para el desarrollo de viviendas nuevas en cooperativa, los mecanismos de financiamiento dependen de cada municipalidad, notablemente de la cesión o venta con descuento de suelo, así como de otro tipo de subsidios. El sistema bancario holandés está recién comenzando a pensar en productos financieros destinados a la financiación de vivienda cooperativa.
<b>Dinamarca</b>	En lugar del alquiler, los miembros de las asociaciones de vivienda pagan cuotas mensuales que cubren los intereses y reembolsos de préstamos que la asociación obtuvo cuando la vivienda fue comprada o construida, o cuando requirió un trabajo de reparación importante. El precio de los apartamentos individuales se calcula dividiendo el valor del edificio por metros cuadrados. Cuando las personas se mudan pueden llevarse su parte de las ganancias del aumento en la valoración de la vivienda.
<b>Uruguay</b>	El Banco Hipotecario Uruguayo financia los proyectos mediante diferentes esquemas de subsidios, los cuales varían en cuanto a interés, capital y cuota de amortización.
<b>Argentina</b>	Se otorgan créditos blandos con recursos provenientes del Instituto de Vivienda y Ciudad (IVC). Este se reintegra en un plazo de 30 años y en cuotas no superiores al 20% de los ingresos familiares.
<b>España (Barcelona)</b>	El sistema combina el aporte individual de los socios de cada cooperativa, el aporte de instituciones (subvenciones del Estado y préstamos de la banca privada) y aportes de entidades de finanzas solidarias (Banca Ética).

Fuente: elaboración propia.

## f) Consideraciones respecto al régimen de tenencia

El régimen de tenencia de las viviendas varía entre los casos analizados desde modalidades de alquiler hasta la propiedad colectiva. En general, no existe la figura de la propiedad individual de la vivienda –como sigue siendo en la iniciativa piloto chilena–, pero existen mecanismos para fomentar la seguridad de tenencia a través de contratos de uso y goce.

TABLA 8. **Análisis de experiencias internacionales. Consideraciones respecto al régimen de tenencia**

<b>Holanda</b>	Dependiendo del modelo de cooperativa, el régimen de tenencia puede ser en alquiler social, como propietarios en colectivo o como inquilinos individuales.
<b>Dinamarca</b>	La cooperativa de vivienda ( <i>andelsbolig</i> ) es una forma de tenencia basada en el capital compartido ( <i>shared equity</i> ). La propiedad de una asociación cooperativa de vivienda es propiedad colectiva de los residentes. Los habitantes no compran sus apartamentos; más bien, adquieren el derecho a vivir en uno comprando una participación en la vivienda y convirtiéndose en miembros de la asociación de viviendas. Los residentes no son propietarios individuales, sino que poseen acciones y derechos de usuario exclusivos para apartamentos en asociaciones de vivienda gobernadas democráticamente.
<b>Uruguay</b>	El modelo se basa en la propiedad colectiva. La cooperativa es propietaria del suelo, las viviendas y las áreas comunes. El terreno es entregado a perpetuidad a la cooperativa. Las familias tienen derechos sobre la vivienda mediante un contrato de uso y goce.
<b>Argentina</b>	Al igual que en Uruguay, el modelo se basa en la propiedad colectiva de la cooperativa, que es dueña del suelo, las viviendas y las áreas comunes. El terreno se entrega a perpetuidad y las familias tienen derechos con un contrato de uso y goce.
<b>España (Barcelona)</b>	Al igual que los dos anteriores, el modelo se basa en la propiedad colectiva. Y dentro de la institucionalidad española, la vivienda cooperativa es vivienda de protección oficial (HPO). El ayuntamiento cede el derecho de superficie (suelo) a la cooperativa por 75 años. La cooperativa es propietaria del proyecto habitacional. Los miembros de la cooperativa pagan cuotas (equivalente a un alquiler blando) por el derecho de uso de la vivienda, el cual es heredable.

Fuente: elaboración propia.

## 4.2. Experiencia de cooperativas en Chile

La historia de las cooperativas en Chile comienza hacia fines del siglo XIX, cuando se constituyeron las primeras cooperativas de consumo (Ministerio de Economía, 2014). El modelo fue creciendo a lo largo de la primera mitad del siglo XX, y en el caso de las cooperativas de vivienda su mayor desarrollo comenzó hacia fines de la década de los cincuenta. Los dos grandes promotores de este modelo fueron la Iglesia católica y el mundo obrero-sindical.

La Iglesia católica promovió las cooperativas como forma de enfrentar y buscar soluciones para los problemas sociales que enfrentaba la población en la época, y creó la Fundación Invica bajo el liderazgo del cardenal Raúl Silva Henríquez en 1959. Por otra parte, la conformación de cooperativas estuvo muy ligada al mundo obrero-sindical. Durante las décadas de los cincuenta,

sesenta y principios de los setenta se constituyeron muchas cooperativas de vivienda que llevaron el nombre de los sindicatos que las formaron, o de las empresas.

Un ejemplo fue la experiencia del Programa de Autoconstrucción y Ayuda Mutua (Pracam), que se implementó en los años cincuenta mediante un convenio entre la CORVI y el Instituto de Asuntos Interamericanos de Estados Unidos. Esta iniciativa consistió en la entrega de sitios y materiales de construcción a través de un crédito y la incorporación de la mano de obra de los mismos pobladores en un esquema de ayuda mutua (MINVU, 2004). En la década de los sesenta, este tipo de programas se acoplaron con las políticas públicas cuando se creó el Ministerio de Vivienda y Urbanismo. En este sentido, las políticas de la época se adaptaron al modelo cooperativo, por ejemplo, a través de incentivos tributarios a los sindicatos. Sin embargo, el modelo colapsó durante la dictadura, en la medida en que se comenzó a implementar la política habitacional con el modelo ABC. La creación de cooperativas de vivienda disminuyó drásticamente y muchas de las que siguieron vigentes no continuaron funcionando (Rosenfeld y Segovia, 1985).

Debido a esta interrupción se produjo una discontinuidad importante en las experiencias de cooperativismo de vivienda en Chile, al menos en el esquema de las cooperativas cerradas. Al no existir una conexión clara con las experiencias anteriores, el aprendizaje social que se había acumulado se perdió, y no había organizaciones o instituciones históricas vigentes para generar un apoyo de formación, capacitación o asistencia técnica. Por ello, en cierta forma las experiencias actuales de cooperativismo autogestionario parten nuevamente de cero.

En el caso de las cooperativas abiertas de vivienda sí ha existido más continuidad, pero estas se han reducido notoriamente. Actualmente existen solo tres activas, todas ellas surgidas en la década de los setenta: i) la Constructora Nacional de Vivienda Cooperativas Limitada (Conavicoop); ii) la Cooperativa Abierta de Vivienda Provicooop (Provicooop), que trabaja en conjunto con la Fundación Invica; y iii) la Cooperativa Abierta de Vivienda IX Región Malleco y Cautín Vimacaucoop Limitada (Vimacaucoop). Conavicoop y Provicooop, ambas de alcance nacional, entregan entre mil y 2.000 viviendas anuales cada una, enfocándose principalmente en segmentos medios a través del DS01 (y también del DS19 en menor medida), y priorizando la construcción de casas por sobre los departamentos. En estas cooperativas las familias que buscan una vivienda se inscriben como socios, pero dejan de formar parte de la cooperativa luego de la entrega de las casas. Las cooperativas abiertas organizan la demanda habitacional y facilitan el acceso a créditos hipotecarios a sus socios. Si bien estas corresponden a entidades sin fines de lucro, funcionan igualmente como empresas privadas en el mercado inmobiliario, ofreciendo viviendas a precio de mercado y con acceso a subsidios habita-

cionales otorgados por el MINVU. Desde un punto de vista más conceptual, entonces, se puede decir que estas cooperativas abiertas no responden a un modelo en el que primen los cuatro pilares internacionales del cooperativismo (ayuda mutua, democracia, igualdad y solidaridad), sino que su principal valor es que se han especializado en gestionar vivienda para grupos medios, colaborando fundamentalmente en dos procesos: la gestión de los créditos ante los bancos y la gestión de los subsidios ante el MINVU<sup>3</sup>. Por lo mismo, su papel actual es muy similar al del trabajo que realizan las actuales Entidades Patrocinantes (ex EGIS). Así, los movimientos autogestionarios que están actualmente trabajando para desarrollar cooperativas de vivienda en Chile se sienten mucho más identificados con el Movimiento de Pobladores histórico, con algunas de las experiencias de autoconstrucción del siglo XX y sobre todo, con las experiencias uruguaya y argentina en Latinoamérica.

#### **4.2.1. Normativa vigente**

Las experiencias actuales de cooperativas cerradas de vivienda se rigen principalmente por dos normativas: i) la Ley General de Cooperativas (Decreto con Fuerza de Ley N°5 del Ministerio de Economía, 2004); y ii) el Decreto Supremo 49, que regula el Programa Fondo Solidario de Elección de Vivienda (FSEV).

La Ley General de Cooperativas regula el funcionamiento de todo tipo de cooperativas en Chile. Entre los artículos 74 y 85 se define el funcionamiento de las cooperativas de vivienda en particular, que forman parte del grupo de “cooperativas de servicios”. El artículo 74 de esta ley define las cooperativas de vivienda como “aquellas que tienen por objeto satisfacer las necesidades habitacionales y comunitarias de sus socios y prestar los servicios inherentes a dicho objetivo”. Y luego, identifica las dos modalidades de cooperativas de vivienda existentes en Chile: las cooperativas abiertas y las cooperativas cerradas. Mientras las cooperativas abiertas “pueden desarrollar en forma permanente, simultánea o sucesiva diferentes programas habitacionales y tener carácter nacional o bien desarrollar una acción regional”, las cooperativas cerradas se organizan para desarrollar solamente un proyecto habitacional.

Por otra parte, el DS49 regula todos los aspectos relacionados al Programa FSEV, que es la principal vía de asignación de subsidios habitacionales para la población vulnerable en Chile. Modificado en el año 2014 por el DS105, este decreto abre un espacio para la autogestión a través de la participación de las cooperativas cerradas de vivienda, al establecer que estas “serán consideradas como grupo organizado para los efectos de la postulación al presente programa, pudiendo además actuar como Entidad Patrocinante para gestionar su proyecto habitacional”. De esta manera, una cooperativa ce-

---

3 Pese a esto, hay elementos de las cooperativas abiertas que pueden ser rescatados para el desarrollo del cooperativismo autogestionario en Chile, como veremos más adelante.

rrada de vivienda puede asumir parte de la gestión del proyecto habitacional, debiendo además “contratar la realización de las labores correspondientes a la Asistencia Técnica, Jurídica y Social con profesionales competentes inscritos en el Registro Nacional de Consultores”.

Esta modificación fue parte de un proceso de incorporación de la autogestión, que se complementaría posteriormente con el lanzamiento de un llamado especial de subsidios DS49. Este estuvo orientado específicamente a cooperativas cerradas de vivienda, a través de la Resolución Exenta 11.504 de 2017, mediante la cual se abrió un llamado “en condiciones especiales para el otorgamiento de subsidios habitacionales del Programa Habitacional Fondo Solidario de Elección de Vivienda, en la alternativa de postulación colectiva, para el desarrollo de proyectos de la tipología de Construcción en Nuevos Terrenos de hasta 70 viviendas, a cooperativas cerradas de vivienda”.

El llamado destinaba recursos para proyectos en la Zona de Conservación Histórica de la comuna de Valparaíso y para todo el territorio de las comunas de Santiago, Estación Central, Independencia, Pedro Aguirre Cerda, Quinta Normal, Recoleta, San Joaquín y San Miguel. La iniciativa permitió que solo dos cooperativas obtuvieran el financiamiento: Ñuke Mapu, en Pedro Aguirre Cerda, y Paihuén, en Valparaíso. Dichas cooperativas se consolidaron como las experiencias piloto apoyadas por el MINVU desde ese año 2017. Ambos proyectos se encuentran aún en desarrollo, sin que hasta la fecha se haya iniciado la construcción.

Más recientemente y recogiendo la experiencia de estas dos cooperativas, se abrió un nuevo llamado en condiciones especiales, a través de la Resolución Exenta 1266, del 20 de agosto del año 2020. Este llamado, que estuvo abierto a postulaciones hasta el 26 de noviembre de dicho año, estuvo orientado específicamente a cooperativas cerradas de vivienda en zonas delimitadas de Iquique, Gran Valparaíso y la Región Metropolitana. No se consideró como exigencia la presentación de un proyecto habitacional (solo se aplicaba una referencia de un máximo de 70 viviendas) y se estableció que se destinarían recursos especiales para la adquisición de los terrenos.

#### **4.2.2. Identificación de nudos críticos**

Basándonos en las entrevistas aplicadas, los comentarios recibidos en los talleres del Concurso de Políticas Públicas realizados los días 28 de abril y 2 de septiembre de 2020, y la revisión de la normativa vigente, se realizó un análisis integrado que permitió identificar los principales nudos críticos asociados a este tipo de proyectos habitacionales en el actual marco institucional chileno. Estos hallazgos constituyen la base para la posterior propuesta de lineamientos (ver capítulo siguiente).

### **a) Financiamiento**

El financiamiento para los proyectos habitacionales por cooperativas de vivienda se realiza a través de los subsidios habitacionales regulados por el DS49, un instrumento que tiene otros objetivos y que ha debido adaptarse a través de llamados en condiciones especiales y glosas presupuestarias específicas para acoger la experiencia piloto de las cooperativas. Al estar orientado a la línea regular de subsidios habitacionales otorgados por el MINVU, el DS49 presenta algunas limitaciones para proyectos de cooperativas. En primer lugar, está orientado a propuestas de mayor volumen (mayor cantidad de viviendas) que aquellos que corresponden a cooperativas. Por otro lado, está diseñado para que el subsidio se otorgue individualmente a cada beneficiario, lo que se transforma en una dificultad para la gestión de un proyecto que aspira a ser colectivo. A esto se suma que presenta limitaciones en los fondos destinados a la compra de suelos, lo que ha buscado ser resuelto a través de llamados recientes para cooperativas de vivienda en los cuales se separan los presupuestos de suelo y construcción<sup>4</sup>.

### **b) Autogestión**

Si bien existe apoyo del Estado a través de los subsidios, no se ha entregado autonomía suficiente para desarrollar los proyectos, de manera que el rol que juegan las cooperativas sigue siendo limitado.

El objetivo de incorporar la autogestión se resolvió normativamente al permitir que las cooperativas cerradas de vivienda reemplazaran a las Entidades Patrocinantes (EP) en la gestión del proyecto habitacional. Sin embargo, la forma de asumir la gestión por parte de la cooperativa es muy diferente, lo que se ha evidenciado principalmente en las dificultades para la contratación de la asistencia técnica y las limitaciones impuestas por los recursos destinados a ello. Por lo mismo, en las experiencias piloto se ha requerido de un permanente apoyo profesional de organizaciones que participan voluntariamente de estos procesos, como ocurre en la Red de Hábitat Popular en el caso de la cooperativa Ñuke Mapu. En ese sentido, uno de los principales desafíos para que el modelo sea aplicable más ampliamente tiene que ver con el desarrollo de capacidades y la asistencia a las cooperativas para realizar las gestiones que les exige el modelo.

### **c) Régimen de propiedad**

En Chile existe poco espacio para un régimen de propiedad colectiva -como el que podría asociarse a un modelo tradicional de cooperativas-, debido a la inercia que provocó el modelo masivo de producción de viviendas sociales basado en subsidios, además del trabajo individual asociado a la propiedad privada. En las condiciones actuales, el desarrollo de proyectos habitacionales cuenta con dos limitaciones importantes para la implementación de un

---

4 Resolución Exenta 1266 del 20 de agosto de 2020.

programa de cooperativas de vivienda que se sustente en el tiempo, relacionadas a la propiedad del suelo. En primer lugar, el marco legal vigente en Chile no permite la separación entre la propiedad del suelo y la propiedad de lo construido, lo que constituye una característica fundamental del modelo de vivienda de algunos casos internacionales analizados.

En segundo lugar, bajo el actual esquema del Programa Piloto para Cooperativas Cerradas de Vivienda (sustentado en el DS49) no existe un mecanismo establecido para que la propiedad del conjunto habitacional sea colectiva, como correspondería en un modelo cooperativo tradicional. Si bien se han buscado alternativas para permitir esta propiedad colectiva, a través de la norma que fija la moratoria de 5 a 10 años para las viviendas sociales luego de la entrega —e impide su venta durante ese período—, no está claro cómo se puede asegurar su continuidad, por lo que hasta ahora esto ha quedado sujeto a los estatutos que la misma cooperativa defina. Además, la idea de propiedad colectiva genera muchas veces reticencia de parte de los pobladores y pobladoras, en el contexto de una cultura institucional que privilegió la “casa propia”, el beneficiario pasivo, el individualismo y la competencia desde los años 80. Así, la experiencia piloto de Ñuke Mapu está apostando por mantener la propiedad colectiva y la de Paihuén ha optado por la propiedad individual de las viviendas.

#### **d) Ayuda mutua**

Si bien conceptualmente la ayuda mutua puede considerar diferentes formas de participación y aporte de los miembros de la cooperativa al proyecto (a través de sistemas de préstamo solidario, por ejemplo), en las experiencias internacionales analizadas se ha intentado materializar principalmente a través de la participación directa en la construcción. Sin embargo, la normativa actual en Chile no establece condiciones para la participación de los miembros de la cooperativa en el proceso de sus propios proyectos habitacionales, pues la construcción de viviendas sociales está normada por estrictos criterios técnicos (normas antisísmicas, seguros de accidentes, entre otros), no obstante aún hay programas que permiten la autoconstrucción (por ejemplo, la vivienda progresiva). La imposibilidad de autoconstruir está siendo abordada por las propias cooperativas de la iniciativa piloto chilena, buscando adaptar los proyectos de construcción para que sea factible la incorporación de mano de obra directa de los pobladores y pobladoras al menos en algunas partidas de los proyectos, por ejemplo, a través de una cooperativa de trabajo. Antes que esto, algunos grupos de pobladores habían optado por formar sus propias empresas constructoras, pero han tenido dificultades para mantener su funcionamiento y cumplir con los requerimientos normativos y administrativos exigidos por el MINVU, ya que el marco institucional está orientado hacia grandes empresas y desarrolladores inmobiliarios.

## 5. Propuesta de política pública

Previo al desarrollo de los diferentes ámbitos de la propuesta es importante considerar algunos principios generales. En primer lugar, se busca fomentar la realización de los valores cooperativos a través de un modelo basado en la capacidad de autogestión de los pobladores y pobladoras, la propiedad colectiva y la democracia interna, buscando así favorecer la vida en comunidad, la solidaridad y la ayuda mutua. De esta manera se espera promover un modelo alternativo de acceso a la vivienda que supere la lógica del subsidio habitacional individual y que vaya más allá del mero hecho de que la Entidad Patrocinante sea reemplazada por una Cooperativa Cerrada de Vivienda.

En segundo lugar, es importante tener en cuenta que la propuesta presentada, si bien tiene implicancias para la implementación de un modelo cooperativo en general, se basa principalmente en la experiencia reciente con el Programa Piloto vinculado al DS49 y orientado a sectores vulnerables con capacidad de autogestión. Es en ese grupo donde se enfocarían principalmente nuestras propuestas para apoyar el desarrollo de cooperativas de vivienda autogestionarias<sup>5</sup>.

De esta manera, la propuesta se desarrolla en cuatro ámbitos: i) modelo de financiamiento; ii) régimen de propiedad y gestión del suelo; iii) modelo de gestión y ayuda mutua; y iv) habitabilidad.

### 5.1. Modelo de financiamiento

Para hacer posible un modelo de cooperativas autogestionarias de vivienda en el largo plazo es necesario plantear cambios importantes en el modelo de financiamiento de la vivienda. De esta forma, creemos que se requiere superar la lógica de financiamiento que deriva del subsidio habitacional y avanzar hacia un modelo que permita diferenciarlo en tres componentes que actualmente están contenidos en el mismo monto de subsidio: i) fondos para el financiamiento de la construcción; ii) fondos para el financiamiento del suelo, a través de bancos de suelo; y iii) fondos para la asistencia técnica, a partir de la creación de Institutos de Asistencia Técnica. Los fondos para la construcción pueden ser fondos relativamente fijos que provengan del gobierno central, en una lógica similar a los subsidios, ya sea para vivienda en propiedad o en arriendo. Sin embargo, consideramos que los fondos para la compra de suelo debieran basarse en una lógica geográficamente diferenciada, a partir de mecanismos de recuperación de plusvalías, compra preferente por parte del Estado, reutilización de suelos públicos e incluso, considerar la posibilidad de expropiación. En otras palabras, basarse en un sistema de

---

5 De acuerdo con cifras entregadas por el Departamento de Atención a Grupos Vulnerables del MINVU en el año 2019, 24.023 hogares obtuvieron un subsidio DS49 a nivel nacional, de los cuales 18.276 de estos (76%) lo hicieron a través de la modalidad de postulación colectiva.

financiamiento que utilice las alzas en los precios de suelo a su favor y no en su contra (Ruiz-Tagle et al., 2019), y así se logre generar un banco de suelos que considere localizaciones en cualquier lugar de la ciudad.

Al respecto es importante tener en cuenta que los modelos exitosos de cooperativas de vivienda cuentan con mecanismos de financiamiento más complejos. En los casos europeos, en general el Estado tiene una participación muy importante en la gestión del suelo, contando con un stock disponible y mecanismos para ir adquiriendo terrenos constantemente. Además, existe participación de la banca con garantía del Estado. En Uruguay, en tanto, existen bancos de suelo municipales, lo que facilita el traspaso de este suelo a propiedad de la cooperativa. La construcción se realiza con aportes mixtos, incluyendo financiamiento del Estado, créditos y ahorro. Además, la Federación de Cooperativas (Fucvam) cuenta con respaldo financiero gracias al patrimonio ya existente de las cooperativas en Uruguay (a través de hipotecas, modelo que también se utiliza en Canadá).

Volviendo al caso de Chile y considerando la naturaleza colectiva de los proyectos habitacionales de cooperativas, se requiere viabilizar la entrega de aportes financieros colectivos e indivisibles que no dependan necesariamente de las características individuales de cada postulante. Algo similar ocurre en el caso de un potencial acceso a créditos para financiar parte de los proyectos, en especial en sectores medios, considerando que actualmente en Chile no se permiten los créditos hipotecarios colectivos según la ley de bancos. Junto con ello, para eventualmente permitir la expansión de este tipo de proyectos a las clases medias se requiere expandir las fuentes de financiamiento, pues el actual programa bajo la figura del DS49 se concentra fundamentalmente en los sectores de menores ingresos, identificados como el 40% más vulnerable por el Registro Social de Hogares. Finalmente, siguiendo la experiencia uruguaya, es necesario que se pueda generar continuidad entre los proyectos habitacionales de cooperativas a través de un ente aglutinador (por ejemplo, la Federación de Cooperativas), que permita acumular patrimonio económico y experiencia para el desarrollo futuro de proyectos. Para el caso chileno, una alternativa dentro del marco normativo vigente que podría permitir cumplir ese mismo objetivo es la conformación de cooperativas abiertas como entes aglutinadores a partir de las cooperativas cerradas de carácter local (aunque manteniendo siempre el carácter autogestionario). Lo anterior facilitaría la continuidad de la organización, pues como indica la Ley General de Cooperativas, las cooperativas abiertas están facultadas para desarrollar de forma permanente, simultánea o sucesiva diferentes programas habitacionales, y pueden acumular patrimonio en ese proceso. En el caso de Quebec, en Canadá, las cooperativas se aglutinan de tal manera de levantar capital desde su propio patrimonio –generando préstamos bancarios a partir de la hipoteca parcial de su parque construido– y esto permite obtener mayor

autonomía financiera respecto al aporte del Estado. Para el caso chileno, la figura de la cooperativa abierta podría tener las facultades para implementar este mecanismo, pero se debe tener el resguardo de no alejarse de los principios cooperativos fundamentales, como son la ayuda mutua, la democracia, la igualdad y la solidaridad.

## 5.2. Régimen de propiedad y gestión del suelo

Para una aplicación sustentable en el tiempo de un programa de vivienda para cooperativas se requiere avanzar en un modelo de propiedad estatal o comunitaria del suelo que permita, además, la propiedad colectiva de la construcción, para que esta quede en manos de la cooperativa, ya sea con una membresía individual permanente o con un sistema equivalente al arriendo. El modelo de propiedad estatal del suelo se sustentaría a través del mencionado Banco de Suelos, y el modelo de propiedad comunitaria requeriría también de un mecanismo de Fideicomisos Comunitarios de Suelo (Community Land Trust<sup>6</sup>). Al respecto, resultaría relevante la implementación de algunas reformas, por ejemplo, en el marco de la nueva Ley de Integración Social y Urbana que se encuentra actualmente en discusión, o incluso en el proceso de una nueva constitución. En particular se debería normar lo relativo a entregar a los Serviu facultades para adquirir terrenos para la construcción de viviendas para familias vulnerables sin que exista un proyecto asociado (MINVU, 2020), pero con autorizaciones de compra preferente y posibilidades de expropiación.

En relación a la propiedad colectiva de las viviendas, se requiere generar mecanismos específicos para regularla en el contexto de un programa para cooperativas, algo relevante no solo en términos legales, sino también para otorgar certezas a los pobladores y pobladoras respecto de la seguridad de tenencia de las viviendas, independientemente de si equivale a propiedad o a arriendo.

El alcance que han tenido las políticas habitacionales mediante el subsidio habitacional ha fortalecido una cultura de la propiedad individual y de la “casa propia”. En este contexto, entre los pobladores existen ciertas aprensiones respecto a un régimen de propiedad diferente. Por ello, se requieren mecanismos para fortalecer la seguridad de la tenencia, aunque la propiedad no sea individual, o aunque se implemente un sistema equivalente a un arriendo social.

---

6 El sitio Habitat Worldmap señala que el mecanismo de Fideicomiso de Tierras Comunitarias se sostiene “en los tres términos que componen su nombre: extraer la tierra –TIERRA– de los vínculos de la propiedad privada, y ponerla, fuera del mercado, en manos de una entidad destinada a ser su custodio perpetuo –TRUST [FIDEICOMISO]– que la administrará de forma participativa y sin ánimo de lucro en el interés común – COMUNIDAD. Es decir, vendiendo sólo los edificios y deduciendo el coste del terreno de una vez por todas, garantizando la accesibilidad permanente de los edificios a medida que se revenden, cualquiera que sea su finalidad, asegurando la vía residencial de los compradores de viviendas formadas principalmente por hogares de bajos ingresos, y asegurando que el patrimonio construido en su terreno se mantenga de forma indefinida”.

Uno de los aspectos relevantes a considerar en ese sentido es mantener la posibilidad de que los miembros de la cooperativa “hereden” las viviendas a sus familiares, a través de un traspaso de derechos de uso. Si bien esto no implica una cesión de propiedad individual, sí permitiría asegurar que la vivienda siga siendo ocupada por la descendencia de la familia original en la medida que se cumpla con los requisitos de ser beneficiario de vivienda social.

### 5.3. Modelo de gestión y ayuda mutua

Para la incorporación de las cooperativas de vivienda cerrada en la gestión de los proyectos habitacionales, la iniciativa piloto establece que estas reemplacen a las entidades patrocinantes. Sin embargo, en las experiencias estudiadas, las cooperativas han experimentado dificultades para realizar la gestión, debido a la limitación de recursos, la falta de experiencia en este tipo de procesos y la dependencia de un apoyo profesional externo (a través de ONG o voluntariado), lo que se ha hecho especialmente evidente en relación a la contratación de la asistencia técnica para los proyectos.

En este contexto no se dan las condiciones necesarias para desarrollar una gestión autónoma del proyecto habitacional, lo que se revela también en las dificultades que enfrentan las cooperativas para materializar otro de los pilares del modelo cooperativo tradicional, como es la participación de los pobladores en la construcción a través de la ayuda mutua. Al respecto, la normativa vigente no establece condiciones para esto e impide el involucramiento de los cooperantes en las obras, lo que resulta particularmente complejo en Chile debido a las normas sísmicas que regulan la construcción y también las normas de instalaciones eléctricas, de gases y de agua.

Una alternativa para la incorporación de la ayuda mutua de una manera en que sea efectiva para reducir costos de construcción es la separación de las obras en etapas de mayor y menor complejidad (en lugar de un solo contrato a suma alzada), que permita que la cooperativa participe de estas últimas, mientras la constructora continúa encargada de las primeras. Por otra parte, para la ayuda mutua se requiere que se reglamente sobre la participación de los pobladores y pobladoras, por ejemplo, para garantizar normas de seguridad laboral, regular horarios y responsabilidades, entre otros asuntos.

Tomando en cuenta la experiencia reciente de los proyectos de vivienda por cooperativas, se requiere también de un aumento de recursos para la asistencia técnica<sup>7</sup>, que resultan insuficientes para desarrollar proyectos. En general, los proyectos suelen ser de menor tamaño y albergar menos familias (y por lo tanto contar con un monto total menor, debido a que este se asigna por familia), y además, tienen características particulares en su diseño que

<sup>7</sup> El financiamiento para la asistencia técnica en la modalidad de Construcción en Nuevos Terrenos (CNT) va desde 10 UF hasta 37 UF por familia, dependiendo del tamaño del proyecto (Resolución exenta N° 1.875, (V. y U.) del año 2015).

no obedecen a la lógica estandarizada de los proyectos financiados regularmente por el DS49.

Entonces, como una forma de entregar un respaldo técnico permanente a las cooperativas de vivienda para el desarrollo de sus proyectos y que estos no dependan únicamente de los recursos asignados específicamente a ellos, se propone crear Institutos de Asistencia Técnica (IAT), tal como se usa en Uruguay. Estas entidades permitirían centralizar el apoyo, agrupando los recursos de asistencia técnica y generando economías de escala. Los IAT se podrían constituir en entidades autónomas de escala regional, encargadas de otorgar apoyo a las cooperativas de vivienda en aspectos legales, urbanísticos, arquitectónicos, constructivos y organizacionales, fomentando además la formación sociotécnica de los pobladores en el modelo. Además, los IAT se encargarían de establecer relaciones con las entidades públicas locales vinculadas al desarrollo de proyectos habitacionales, y también podrían generar vínculos y obtener apoyo a nivel internacional para rescatar buenas prácticas a partir de la experiencia de otros países.

Además, para facilitar la participación de los pobladores en los procesos de construcción, los IAT podrán apoyar también a empresas de construcción creadas por las mismas cooperativas, agrupadas a través de una Federación de Cooperativas. De esta forma se podrían enfrentar las dificultades que han experimentado algunas iniciativas de empresas constructoras formadas por pobladores.

#### **5.4. Habitabilidad**

La autogestión de los proyectos habitacionales por cooperativas de vivienda implica no solamente una mayor autonomía en la gestión de los recursos y la administración de los conjuntos, sino que también un mayor poder de decisión respecto a los aspectos relacionados al diseño arquitectónico de las viviendas y los espacios comunes. Los valores cooperativos, relacionados a una vida en común, se materializan también en ciertos aspectos de los proyectos, como por ejemplo otorgando mayor importancia a espacios de uso colectivo.

En el modelo predominante de vivienda social en Chile existe poca flexibilidad para la incorporación de modificaciones en función de las necesidades particulares de los hogares (por ejemplo, según los tipos de hogar, el ciclo de vida de sus habitantes, etc.). En las experiencias piloto de proyectos habitacionales por cooperativas, así como también en otros proyectos que han incorporado un mayor componente de autogestión (por ejemplo, el Proyecto Maestranza desarrollado por Ukamau en Estación Central), la elaboración del diseño ha sido uno de los elementos fundamentales en la participación de los pobladores y pobladoras. De esta forma, se requiere abrir espacio para el desarrollo de alternativas innovadoras en el diseño de los proyectos habitacionales, que permita acoger las prioridades y diversas necesidades de sus habitantes, sobre todo en el espíritu de fomentar una vida cotidiana cooperativa.

En este sentido, algunos elementos a tener en cuenta son: i) la incorporación de equipamientos de cuidado colectivo (guarderías, comedores, lavanderías, talleres, patios, huertas comunitarias), que permitan que la superficie de espacios colectivos pueda compensar las limitaciones de la superficie de la vivienda individual; y ii) la implementación de alternativas energéticas innovadoras y sustentables, que puedan otorgar mayor autonomía a los proyectos y también reducir los costos de administración. Cabe señalar que ambos tipos de propuestas han sido implementados en diversos proyectos cooperativos alrededor del mundo, y están orientados a establecer elementos físicos que faciliten y promuevan una experiencia habitacional colectiva y solidaria<sup>8</sup>. Así, sería esperable considerar estas experiencias para el caso chileno a través de consideraciones voluntarias y obligatorias. En lo voluntario, se podría generar una serie de guías de diseño para proyectos de vivienda cooperativa, que considere orientaciones y lineamientos para estos equipamientos. Y en lo obligatorio, se debería generar un conjunto de normas técnicas (como las que ya existen para el DS49) para asegurar que se cumplan los criterios más importantes referidos a la habitabilidad colaborativa y la autonomía energética.

## 6. Síntesis de orientaciones para la implementación

Es importante tener en cuenta que esta propuesta apunta en buena medida a cambios estructurales en la política habitacional y que, por lo tanto, estos requieren de un trabajo de largo plazo.

TABLA 9. Resumen de ámbitos y lineamientos de la propuesta

Ámbitos	Lineamientos	Modificaciones normativas	Actores involucrados
<b>Modelo de financiamiento</b>	Diferenciar financiamiento en tres componentes: i) construcción; ii) suelo; iii) asistencia técnica.	Creación decreto especial (diferente a DS49).	MINVU
	Entrega de aportes financieros colectivos e indivisibles (no individuales).		
	Expandir a clases medias.		
	Continuidad técnica y económica entre los proyectos habitacionales de cooperativas a través de ente aglutinador.	Formación de Cooperativas Abiertas de Vivienda, creadas por organizaciones de pobladores.	Organizaciones de pobladores y cooperativas, Ministerio de Economía.

<sup>8</sup> A modo de referencia, es posible consultar sobre este tipo de experiencias a nivel internacional a través del sitio de Cohabitat (<https://www.cohabitat.io/es>), donde se aloja una base de datos global del hábitat participativo, con información específica de los proyectos. Por otra parte, para el caso holandés, el sitio de Cooplink (<https://www.cooplink.nl/initiatieven>) reúne información sobre proyectos de cooperativas de vivienda, buscando entregar orientaciones a partir de las experiencias ya existentes. Para el caso español, se pueden rescatar las experiencias de La Borda en Barcelona (<http://www.laborda.coop/es/proyecto/>) y de Entrepatrios en Madrid (<https://www.entrepatrios.org/>).

Ámbitos	Lineamientos	Modificaciones normativas	Actores involucrados
<b>Régimen de propiedad y gestión de suelo</b>	Fortalecer la adquisición de suelos por parte del Estado (banco de suelos). Diferenciar propiedad del suelo y propiedad de la construcción.	Modificación constitucional y leyes específicas sobre propiedad colectiva y división de propiedad y construcción.	Convención Constitucional, Cámara de Diputados.
	Regulación de la propiedad colectiva del conjunto habitacional y fortalecimiento de la seguridad de tenencia.	Creación decreto especial (diferente a DS49). Fideicomisos comunitarios de tierra.	MINVU, Cámara de Diputados.
<b>Modelo de gestión y ayuda mutua</b>	Aumento y concentración de recursos para asistencia técnica.	Modificación de condiciones en llamados DS49.	MINVU
	Creación de Institutos de Asistencia Técnica.	Creación decreto especial (diferente a DS49).	MINVU
	Viabilizar participación de pobladores en construcción (ayuda mutua).	Separación de etapas de construcción y reglamento para participación de pobladores.	MINVU
<b>Habitabilidad</b>	Flexibilización de diseño de proyectos habitacionales.	Creación decreto especial (diferente a DS49).	MINVU
	Incorporación de elementos de diseño para espacios colectivos y alternativas energéticas.	Creación guía de diseño y normas técnicas.	MINVU

Fuente: elaboración propia.

## 7. Conclusiones

Los problemas de acceso a la vivienda en Chile han llegado a niveles críticos en los últimos años, como demuestra el reciente aumento de los hogares que viven allegados y el crecimiento de los campamentos, en un contexto de alza generalizada de los precios del suelo y la vivienda, además de una disminución en la cantidad de subsidios habitacionales que el Estado es capaz de entregar año a año.

Para enfrentar esta situación es necesario impulsar con fuerza formas alternativas de acceder a la vivienda. El modelo de cooperativas es una forma plausible de hacerlo, considerando la tradición que existió en Chile a mediados del siglo pasado y las experiencias de otros países donde el modelo funciona exitosamente.

A través de este documento se ha buscado identificar los principales temas que es necesario abordar para darle viabilidad a un programa habitacional para cooperativas de vivienda que pueda expandirse más allá de los casos piloto que se han implementado hasta ahora desde el MINVU. A partir

del análisis realizado es posible establecer que se requieren transformaciones en: i) el modelo de financiamiento que rige el desarrollo de los proyectos habitacionales; ii) el régimen de propiedad y gestión del suelo, para posibilitar el acceso a terrenos bien localizados y abrir espacio a la propiedad colectiva; iii) el modelo de gestión, para viabilizar la participación de los cooperantes a través de la ayuda mutua y dotar mayores recursos para la asistencia técnica; y iv) el diseño de los proyectos habitacionales, para permitir mayor flexibilidad y generar condiciones de habitabilidad coherentes con el modelo cooperativo.

Si bien muchos de estos temas requieren de transformaciones importantes en el marco normativo, tenemos la convicción de que nos encontramos en una coyuntura de debate constituyente que permite e invita a plantearse desafíos en este nivel.

## Referencias

- Ajuntament de Barcelona.** (2016). *Plan para el derecho a la vivienda de Barcelona 2016-2025*. Barcelona. Disponible en: [https://habitatge.barcelona/sites/default/files/documents/plan\\_por\\_el\\_derecho\\_a\\_la\\_vivienda\\_resumen\\_ejecutivo\\_0.pdf](https://habitatge.barcelona/sites/default/files/documents/plan_por_el_derecho_a_la_vivienda_resumen_ejecutivo_0.pdf).
- Angelcos, N. y Pérez, M.** (2017). “De la ‘desaparición’ a la reemergencia: Continuidades y rupturas del Movimiento de Pobladores en Chile”, *Latin American Research Review*, 52(1), pp. 94–109.
- Bruun, M. H.** (2018). “The financialization of Danish cooperatives and the debasement of a collective housing good”, *Critique of Anthropology*. SAGE Publications Ltd, 38(2), pp. 140–155. doi: 10.1177/0308275X18761960.
- Castillo, M. J.** (2014). “Competencias de los pobladores: Potencial de innovación para la política habitacional chilena”, *Revista INVI*, 29(81), pp. 67–90. doi: 10.4067/invi.v0i0.815.
- Czischke, D., Zeulevoet, S. y Huisman, C. J.** (2019). *The new Dutch wooncoöperatie housing model: a tale of collective self-organisation of social tenants in Amsterdam*. European Network for Housing Research.
- Encinas, F., Truffello, R., Aguirre, C. e Hidalgo, R.** (2019). “Especulación, renta de suelo y ciudad neoliberal. O por qué con el libre mercado no basta”, *ARQ (Santiago)*, (102), pp. 120–133. doi: 10.4067/S0717-69962019000200120.
- Etxezarreta, A., Cano, G. y Merino, S.** (2018). “Las cooperativas de vivienda de cesión de uso: experiencias emergentes en España”, *CIRIEC-España Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, (92), pp. 61–86. doi: 10.7203/CIRIEC-E.92.9266.
- Gasic, I.** (2018). “Inversiones e intermediaciones financieras en el mercado del suelo urbano. Principales hallazgos a partir del estudio de transacciones de terrenos en Santiago de Chile, 2010-2015”, *EURE (Santiago)*, 44(133), pp. 29–50. doi: 10.4067/s0250-71612018000300029.

- Gilbert, A.** (2002). “Power, Ideology and the Washington Consensus: The Development and Spread of Chilean Housing Policy”, *Housing Studies*, 17(2), pp. 305-324.
- Harvey, D.** (1973). *Urbanismo y desigualdad social*. Madrid: Siglo XXI.
- HIC-AL.** (2017). *Utopías en construcción. Experiencias latinoamericanas de producción social del hábitat*. Mexico D.F.: Habitat International Coalition.
- Hidalgo, R.** (2007). “¿Se acabó el suelo en la gran ciudad?: Las nuevas periferias metropolitanas de la vivienda social en Santiago de Chile”, *EURE (Santiago)*, 33(98), pp. 57–75. doi: 10.4067/S0250-71612007000100004.
- Hidalgo, R., Santana, L. D. y Link, F.** (2019). “New neoliberal public housing policies: between centrality discourse and peripheralization practices in Santiago, Chile”, *Housing Studies*, 34(3), pp. 489–518. doi: 10.1080/02673037.2018.1458287.
- Jakobsen, P. y Larsen, H. G.** (2019). “An alternative for whom? The evolution and socio-economy of Danish cohousing”, *Urban Research & Practice*, 12(4), pp. 414–430. doi: 10.1080/17535069.2018.1465582.
- Larsen, H. G.** (2019). “Three phases of Danish cohousing: tenure and the development of an alternative housing form”, *Housing Studies*, 34(8), pp. 1349–1371. doi: 10.1080/02673037.2019.1569599.
- Ministerio de Desarrollo Social.** (2018). *Síntesis de resultados Vivienda y Entorno*. Encuesta CASEN 2017. Santiago.
- Ministerio de Economía.** (2014). *El cooperativismo en Chile*. Documento de Trabajo, Unidad de Estudios Ministerio de Economía.
- MINVU** (2004). *Un siglo de Políticas de Vivienda y Barrio*. Santiago: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- MINVU** (2019). *Catastro Nacional de Campamentos*. Santiago: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- MINVU** (2020). *Proyecto de ley que modifica diversos cuerpos normativos en materia de integración social y urbana (Boletín N° 12.288-14)*. Santiago: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- Moreno, H. S.** (2020). “Las cooperativas de viviendas en régimen de cesión de uso: ¿una alternativa real a la vivienda en propiedad y en alquiler en España?”, *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, 134, pp. 1–17.
- Nahoum, B.** (2008). *Una historia con quince mil protagonistas: Las cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas*. Montevideo: Intendencia Municipal de Montevideo y Junta de Andalucía.
- Di Paula, J.** (2008). “La federación de cooperativas de ayuda mutua de Uruguay como movimiento social”, *Cuaderno Urbano*, 7, pp. 183–214.
- Pedersen, M.** (2015). “Senior Co-Housing Communities in Denmark”, *Journal of Housing For the Elderly*, 29(1–2), pp. 126–145. doi: 10.1080/02763893.2015.989770.

- Pedro, B., Campari, G., Di Virgilio, M., Rodríguez, M.C. y Zapata, M.C.** (2020). *Construcción autogestionaria de hábitat por cooperativas*. Buenos Aires: UBA.
- Rodríguez, A. y Sugranyes, A.** (2005). *Los con Techo. Un Desafío para la Política de Vivienda Social*. Santiago: Ediciones SUR.
- Rosenfeld, A. y Segovia, O.** (1985). “Las cooperativas de vivienda en Chile 1974-1984”, *Proposiciones*, 12, pp. 1–11.
- Ruiu, M. L.** (2015). “The effects of cohousing on the social housing system: the case of the Threshold Centre”, *Journal of Housing and the Built Environment*, 30(4), pp. 631–644. doi: 10.1007/s10901-015-9436-7.
- Ruiz-Tagle, J., Labbé, G., Rocco, V., Schuster, J.P. y Muñoz, J.C.**, (2019). Recuperación de plusvalías para financiar la inserción de viviendas sociales en barrios consolidados. En: Centro de Políticas Públicas UC (ed), *Propuestas para Chile. Concurso de Políticas Públicas 2018*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 115-161.
- Ruiz-Tagle, J. y Romano, S.** (2019). “Mezcla social e integración urbana: aproximaciones teóricas y discusión del caso chileno”, *Revista INVI*, 34(95), pp. 45–69. doi: 10.4067/S0718-835820190001000045.
- Silver, H.** (1991). “State, market, and community: Housing co-operatives in theoretical perspective”, *Netherlands journal of housing and the built environment*, 6(3), p. 185. doi: 10.1007/BF02496502.
- Sørvoll, J. y Bengtsson, B.** (2020). “Mechanisms of Solidarity in Collaborative Housing – The Case of Co-operative Housing in Denmark 1980–2017”, *Housing, Theory and Society*, 37(1), pp. 65–81. doi: 10.1080/14036096.2018.1467341.
- Thompson, M.** (2020). “From Co-Ops to Community Land Trusts: Tracing the Historical Evolution and Policy Mobilities of Collaborative Housing Movements”, *Housing, Theory and Society*, 37(1), pp. 82–100. doi: 10.1080/14036096.2018.1517822.

**CÓMO CITAR ESTE CAPÍTULO:**

**Ruiz-Tagle, J., Valenzuela, F., Czischke, D., Cortés-Urra, V., Carroza, N., Encinas, F.** (2021). Propuestas de política pública para apoyar el desarrollo de cooperativas de vivienda autogestionarias en Chile. En: Centro de Políticas Públicas UC (ed), *Propuestas para Chile. Concurso de Políticas Públicas 2020*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 145-172.

# Reutilización de aguas grises en Chile: propuesta de implementación en comunidades rurales como alternativa de mitigación para la escasez hídrica

INVESTIGADORES<sup>1</sup>

**EDUARDO LEIVA**

Facultad de Química y de Farmacia UC y Facultad de Ingeniería UC

**RAFAEL SÁNCHEZ**

Instituto de Geografía UC

**JENNYFER SERRANO**

Escuela de Biotecnología Universidad Mayor

**NICOLÁS SCHNEIDER**

Fundación Un Alto en el Desierto

**CONSTANZA ALVIAL**

Fundación Pro Bono<sup>2</sup>

**CAROLINA RODRÍGUEZ**

Investigadora externa

---

## Resumen<sup>3</sup>

La escasez hídrica es una problemática constante en diversas regiones del país. Ante esto, el paradigma de la economía circular del agua se vuelve un modelo de acción clave, pues permite ver a las aguas residuales no como desechos, sino como un recurso valioso que debe ser aprovechado. En este

---

1 Los autores desean agradecer a Caterin Pinto Larrondo y a Bárbara García Carvacho, estudiantes de Ingeniería UC, por su valioso apoyo en la recopilación y sistematización de información sobre el diagnóstico del reúso de aguas grises a nivel nacional e internacional. Además, agradecen a Natalia Rebolledo, directora ejecutiva de la Fundación Un Alto en el Desierto, y a Coralie Dubost, relacionadora pública de la Cooperativa de Agua Potable Hospital Champa Ltda., por su apoyo en la realización de encuestas sobre reutilización de agua en comunidades rurales y APR. Finalmente, también agradecemos a los estudios jurídicos Guerrero Olivos, Garrigues y a abogados de CCU, todos miembros de Fundación Pro Bono Chile, que junto a los miembros de Red Pro Bono de las Américas, fueron fundamentales para el levantamiento de información sobre los instrumentos legales que regulan la reutilización de aguas grises a nivel nacional e internacional.

2 En representación de abogados colaboradores.

3 Esta propuesta fue presentada en un seminario organizado por el Centro de Políticas Públicas UC, realizado el 26 de noviembre del año 2020, en el que participaron como panelistas Paola Cruz, referente nacional de Aguas Residuales del Ministerio de Salud, y Gloria Alvarado, presidenta de la Federación de Agua Potable Rural.

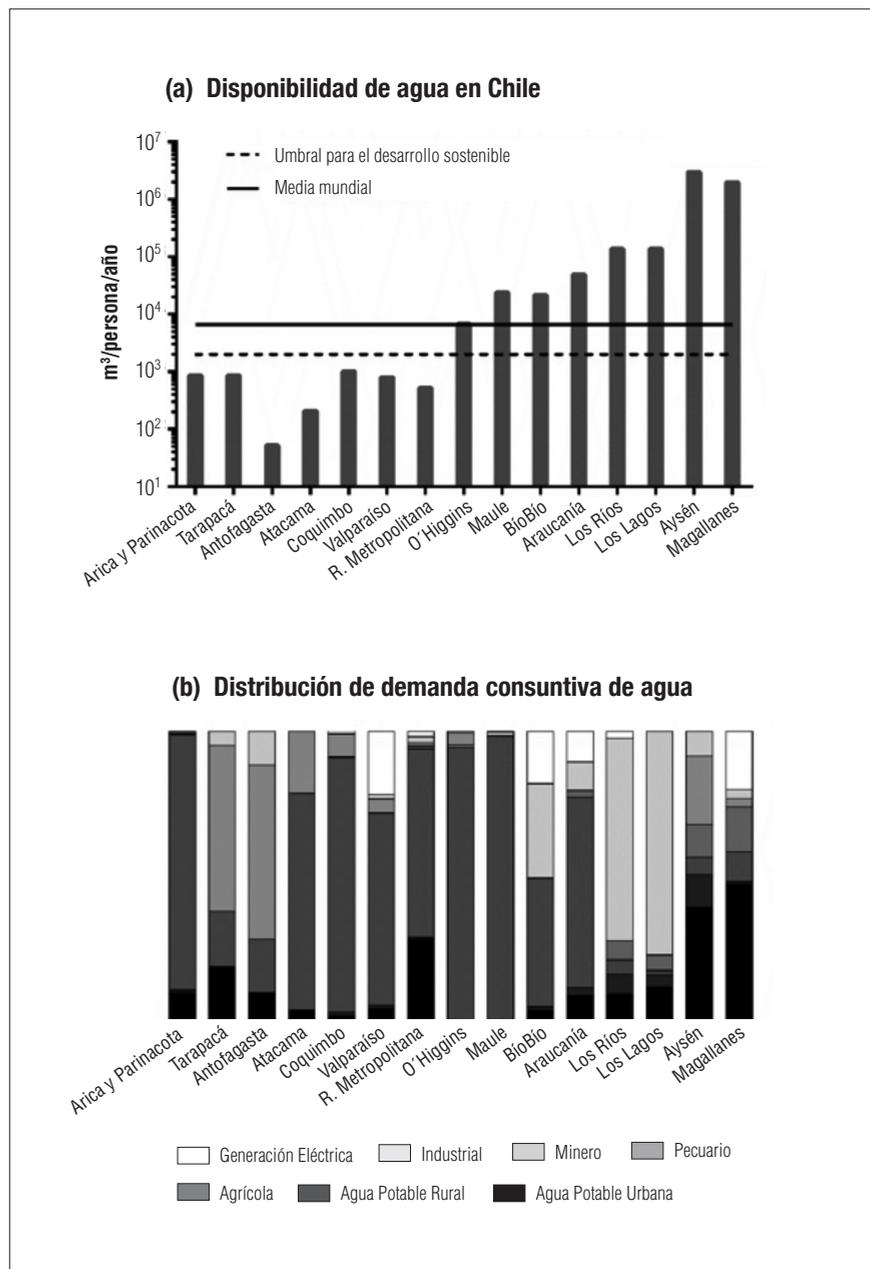
sentido, la Ley N° 21.075 del año 2018 y que regula la recolección, reutilización y disposición de aguas grises representa un gran avance. Sin embargo, como ocurre con muchos cuerpos legales, la aplicación de esta iniciativa requiere superar una serie de obstáculos prácticos que dificultarían cumplir con el espíritu del legislador. Particularmente preocupante es lo que ocurre en los espacios rurales, precisamente las áreas más frágiles y vulnerables frente a la disminución de los recursos hídricos. La dispersión de los asentamientos humanos, la inexistencia de infraestructura sanitaria, la baja densidad poblacional, el aislamiento que genera el relieve, la falta de profesionales capacitados y la vulnerabilidad económica, sumadas a la debilidad de facultades, capacidades y coordinación de las instituciones gubernamentales involucradas, se convierten en inconvenientes difíciles de superar por parte de las comunidades rurales interesadas en reutilizar sus exiguos recursos hídricos. Con el objetivo de proponer soluciones a estas trabas, la presente investigación explora experiencias científicas y legales internacionales sobre reutilización de aguas grises y levanta información sobre la percepción que comunidades y comités de agua potable rural poseen sobre las barreras e incentivos que se deberían generar para que la reutilización sea una realidad en el mediano plazo.

## 1. Introducción

La escasez hídrica es un problema global que se ha agudizado en el último tiempo. Desde el año 2010, la mayoría de las megaciudades del mundo ha enfrentado problemas asociados a la falta de acceso al agua. A partir de la década de 1980, la demanda hídrica ha aumentado a una tasa aproximada del 1% y se proyecta que para el año 2050 se incrementará entre un 20% y un 30% respecto del nivel actual (ONU-Agua, 2010; ONU, 2019).

En América Latina y el Caribe vive alrededor del 8,4% del total de la población mundial. Esta región cuenta con cerca del 34% del total de los recursos hídricos renovables (FAO, 2016; World Bank, 2019), lo que la posiciona como una zona de abundantes recursos hídricos. Particularmente, Chile cuenta con un total de 51.125 m<sup>3</sup> de estos recursos por persona al año, un valor muy superior al umbral de desarrollo sostenible de 2.000 m<sup>3</sup> por persona al año (Lajaunie et al., 2011; FAO, 2016). A pesar de esta aparente riqueza, en Chile existe una fuerte desigualdad con respecto a la disponibilidad de agua, número de habitantes y demanda hídrica para diferentes usos a lo largo del país (Figura 1). Desde la región de O'Higgins hacia el sur, se supera holgadamente el umbral de escorrentía para el desarrollo sostenible. No obstante, cabe destacar que esta zona geográfica comprende apenas el 35% de la población total del país, mientras que la mayor parte de los habitantes se encuentran distribuidos en espacios que sufren escasez hídrica (Santibáñez Quezada, 2017). Esta realidad genera fuertes presiones sobre este tipo de recursos y se proyecta que estas serán cada vez mayores ante escenarios futuros de sequía.

FIGURA 1. Disponibilidad anual de agua por persona para cada región (a) y distribución de la demanda consuntiva de agua en Chile al año 2015 (b)



Fuente: adaptado de Lajaunie et al. (2011) y MOP (2017).

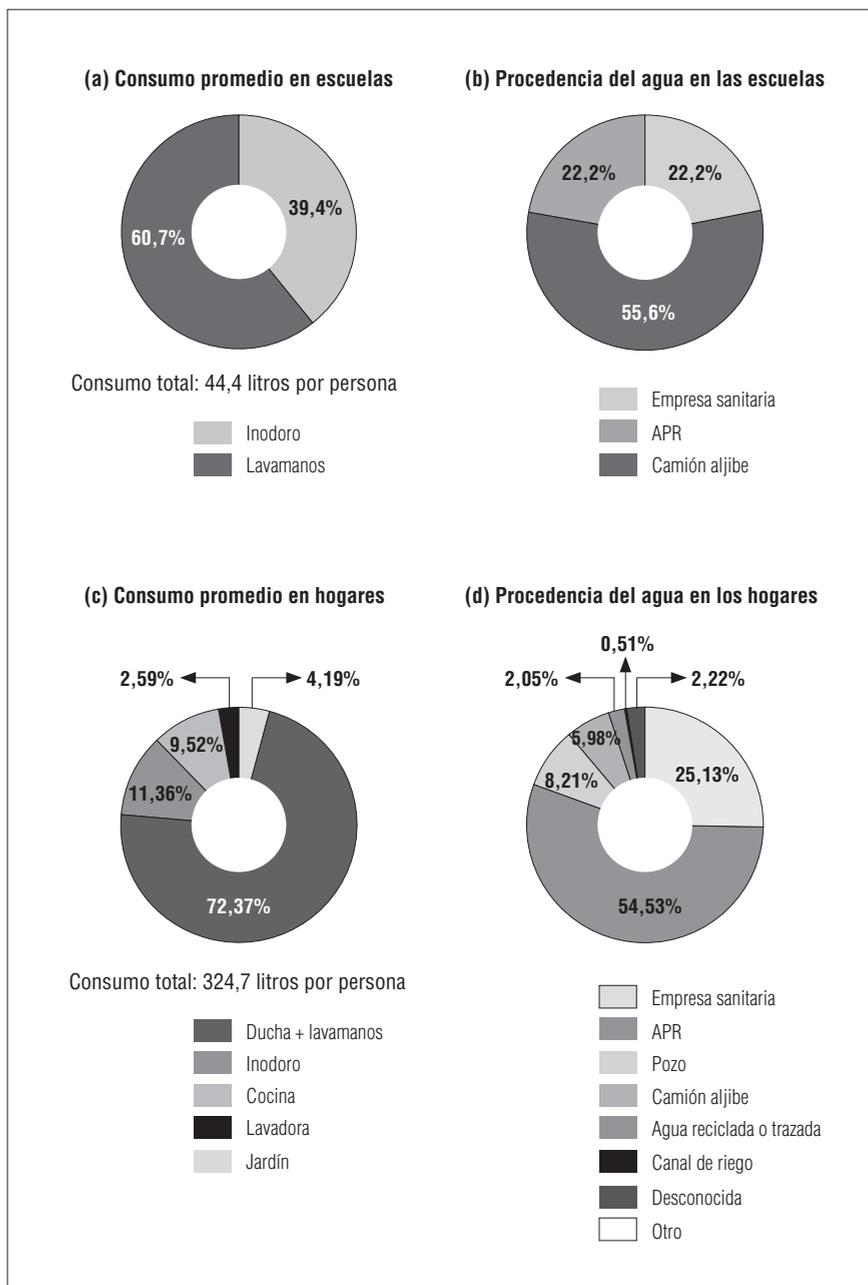
## 2. Antecedentes y diagnóstico

### 2.1. Reúso de agua: una alternativa para la gestión sostenible de los recursos hídricos

A medida que el agua se hace más escasa para cubrir la demanda mundial, se realizan esfuerzos para mejorar su eficiencia en el uso. Dentro de las líneas de estudio desarrolladas destacan las aguas grises como una posible nueva fuente de suministro. Estas se definen en términos generales como aguas residuales generadas por usos domésticos, lo que incluye agua de duchas, lavamanos, lavadoras, lavaplatos y fregaderos de cocina. Estas aguas se distinguen de las “aguas negras” provenientes de los inodoros. Algunos autores realizan una subdivisión dentro de las aguas grises: las “aguas grises claras”, provenientes de aguas residuales de duchas y lavamanos; y las “aguas grises oscuras”, que incluye aquellas con mayor contenido de materia orgánica provenientes de instalaciones de lavandería y de cocina (Allen, Christian-Smith y Palaniappan, 2010; Albalawneh y Chang, 2015). A pesar de que las proporciones en el uso de agua varían geográficamente, las grises constituyen una gran parte de las aguas residuales domiciliarias, abarcando en general más del 50% del total generado (Boyjoo, Pareek y Ang, 2013). Las aguas grises pueden ser reutilizadas para fines que no requieran agua potable, como riego de jardines y descarga de inodoros. Dependiendo de la normativa de cada país -así como las características fisicoquímicas de las aguas y la eficiencia de los sistemas de tratamiento-, estos usos pueden extenderse a otras áreas como la agricultura.

En Chile, a pesar de que existen zonas con serios problemas de abastecimiento hídrico, el concepto de reúso de agua es relativamente nuevo si se compara con otros países como Estados Unidos, México, Israel o Australia, donde su reutilización lleva más de una década (Bravo, 2011). Sin embargo, se han realizado algunas iniciativas en el diseño y operación de sistemas piloto de tratamiento de aguas grises para escuelas básicas rurales. Un estudio reciente analizó los hábitos de consumo de agua en 148 hogares y nueve escuelas rurales de la región de Coquimbo mediante encuestas (Rodríguez et al., 2020). Los resultados del estudio muestran que el consumo de agua per cápita en las escuelas es, en promedio, de 44 litros diarios, de los cuales 27 litros aproximadamente corresponden al lavamanos, cuyas aguas residuales son aguas grises claras con un alto potencial de reutilización (Figura 2). Además, se observó que más de un 50% de las escuelas estudiadas se abastece de agua potable mediante el sistema de Agua Potable Rural (APR), mientras que alrededor de un 22% lo hace a partir de camiones aljibe. Por otro lado, el estudio sobre los hábitos de consumo en los hogares de la región mostró que el gasto de agua promedio asciende a 324 litros por persona al día aproximadamente. De este consumo, más del 72% se atribuye a la ducha y lavamanos, seguido por el uso del inodoro, en aproximadamente un 11% del consumo total, y en menor medida en la cocina, lavadora y riego de jardines (Figura 2). Estos resultados muestran que el potencial de reúso de aguas grises en estas zonas es alto y la implementación de sistemas de tratamiento de aguas grises podría ayudar a mitigar el impacto de la sequía, además de reducir la demanda de agua potable.

FIGURA 2. Hábitos de consumo de agua y procedencia del agua potable en (a-b) escuelas públicas rurales y (c-d) hogares de la región de Coquimbo



Fuente: adaptado de Rodríguez et al., 2020.

## 2.2. El problema del reúso de aguas grises en zonas rurales

Si bien Chile es uno de los países con mayores recursos hídricos por persona, alcanzando una cantidad ocho veces mayor que el promedio mundial, a nivel interno la disponibilidad del recurso muestra profundas diferencias y falta de uniformidad (Figura 1) (MOP, 2017). A este problema se agrega la vulnerabilidad hídrica que genera la variabilidad climática propia de zonas templadas, cálidas y semidesérticas, además del impacto de la sequía de los últimos años (Santibáñez Quezada, 2017). Lo anterior se ha traducido en la necesidad de realizar una gestión más sostenible del recurso, potenciando, por ejemplo, alternativas de reutilización y reúso de agua. En este contexto, la Ley N° 21.075 de febrero del año 2018 y que regula la recolección, reutilización y disposición de aguas grises viene a regularizar los sistemas de reutilización de estas aguas, aplicables tanto a zonas urbanas como rurales, de manera de potenciar su uso más eficiente y sostenible.

A pesar del avance que representa la ley como incentivo para la reutilización de aguas grises, las realidades de abastecimiento y saneamiento de diversos espacios rurales dificulta su aplicación y plantea la necesidad de superar una serie de obstáculos prácticos. La dispersión de los asentamientos humanos, la precaria infraestructura de saneamiento, la complejidad y poca continuidad del abastecimiento de agua potable, la falta de profesionales capacitados, la vulnerabilidad económica y la debilidad de facultades y escasa coordinación de las instituciones gubernamentales ligadas a esta ley se convierten en dificultades mayores para las comunidades rurales, y ponen en serio riesgo la aplicación efectiva de la ley.

Para abordar la realidad del reúso y reciclaje de aguas grises en zonas rurales de Chile es necesario explorar experiencias científicas y legales internacionales sobre este asunto, de manera de evaluar potenciales propuestas de mejora para la implementación y aplicación de la Ley N° 21.075. Del mismo modo, un análisis de la normativa y marco legal nacional permitirá evaluar alternativas y modificaciones legales que propicien mejoras en la norma para lograr una aplicación más transversal de la reutilización de aguas grises. En línea con lo anterior, un diagnóstico claro y preciso sobre las necesidades, realidades locales, problemáticas y brechas de las comunidades rurales en torno al reúso de agua resulta clave para establecer propuestas de políticas públicas que lleguen a perfeccionar la ley. En este sentido, para una implementación y aplicación efectiva serán fundamentales las especificaciones y lineamientos que se establezcan en el reglamento (actualmente en tramitación), para que este pueda abarcar transversalmente las diferentes realidades de las comunidades urbanas y particularmente las complejidades de aplicación que presentan las comunidades rurales. De este modo, este estudio busca proponer una política pública contextualizada e inclusiva que facilite una efectiva aplicación de esta ley.

Los objetivos específicos son los siguientes:

- Sistematizar y mapear información en torno al estado nacional del reúso de aguas grises con miras a una potencial aplicación a nivel privado y domiciliario.
- Determinar los aspectos críticos para la implementación de la Ley N° 21.075 y al proyecto de reglamento de aguas grises.
- Identificar los procesos y protocolos oficiales que permitan el ingreso de modificaciones al marco regulatorio de la reutilización de aguas grises.
- Proponer acciones concretas que promuevan una implementación inclusiva de la Ley N° 21.075.

### 3. Metodología

La metodología de este trabajo consistió en:

1. Revisión internacional sobre reúso de aguas grises. Para conocer el estado de la investigación científica de este tema en el mundo se realizó un *benchmarking* considerando fuentes primarias y secundarias de acceso abierto y disponibles en Internet, tales como informes gubernamentales de Chile y de países de América Latina, Europa, Asia y Estados Unidos; investigaciones de organismos y centros de estudios internacionales; artículos científicos publicados en revistas de corriente principal indexadas en plataformas como WOS y Scopus. Para la búsqueda de las referencias se utilizaron palabras clave en castellano e inglés relacionadas con aguas grises, tales como reúso, reutilización, reciclaje, agua potable rural, aguas residuales, recursos hídricos, aguas domésticas y uso eficiente de recurso hídrico.
2. Análisis del marco legal internacional y nacional. Una vez obtenido un panorama mundial sobre la reutilización de aguas grises, se procedió a realizar un análisis del marco legal en Chile y en la región latinoamericana. Para esto se preparó un cuestionario que permitiera facilitar la búsqueda de información enfocado en tres temas: i) la regulación general de las aguas grises en el ordenamiento jurídico de los países, tanto la vigente como los proyectos; ii) la regulación específica y/o técnica para el reúso o reciclaje de aguas grises; y iii) el proceso de formación de dichas leyes, en especial la participación ciudadana en ellos. Además de Chile, los países analizados fueron Brasil, Colombia, Guatemala, México, Perú y Uruguay.
3. Levantamiento de información sobre iniciativas nacionales de reúso de aguas grises. Obtenida la información del *benchmarking* internacional científico y legal, se procedió a levantar información a nivel local en comunidades rurales y comités de Agua Potable Rural (APR)<sup>4</sup>. Durante los meses de

---

4 Las asociaciones de Agua Potable Rural (APR) pueden estar constituidas principalmente como comités y cooperativas, y su función es operar sistemas de ingeniería y abastecer a la población rural del servicio de agua potable en cantidad, calidad y continuidad (Villarroya Novoa, 2011).

agosto y septiembre del año 2020 se realizaron un total de 15 entrevistas mixtas (presenciales y telefónicas) a representantes legales o directores de establecimientos educacionales de localidades rurales y APR de las regiones de Coquimbo, Metropolitana de Santiago y la Araucanía. Para la identificación y selección de los entrevistados se utilizó como método contactar a actores locales relevantes que tuvieran conocimiento y contactos en localidades y APR de cada región. Para el caso de la región de Coquimbo se buscó apoyo en la Fundación Un Alto en el Desierto, ONG que ha trabajado durante una década en la provincia del Limarí en proyectos de desarrollo local. En la región Metropolitana se contó con el apoyo de la Cooperativa de Agua Potable Rural del Hospital Champa Ltda., de la comuna de Paine, la cual ha establecido un trabajo activo de colaboración con comunidades rurales de la región. Por otro lado, en la región de La Araucanía se contó con datos de la unidad técnica de APR de la empresa Aguas Araucaria S.A., que apoya la ejecución del Programa Nacional de Agua Potable Rural en la región.

Para la realización de las entrevistas de comunidades rurales se elaboraron cuestionarios sobre estrategias y prácticas frente a la escasez hídrica con preguntas orientadas a lograr una caracterización de la comunidad, origen del agua consumida, impactos experimentados por la falta del recurso hídrico, además de estrategias de adaptación y mitigación implementadas. Las comunidades entrevistadas fueron:

Región de Coquimbo:

- Escuela Básica G-178, localidad de El Guindo, comuna de Ovalle.
- Liceo Bicentenario Politécnico de Ovalle, comuna de Ovalle.
- Escuela Lucía Núñez de la Cuadra, localidad de La Torre, comuna de Ovalle.
- Escuela La Araucana, localidad de Huallilinga, comuna de Ovalle.
- Colegio Alejandro Chelén Rojas, localidad de Chañaral Alto, comuna de Monte Patria.

Región Metropolitana de Santiago:

- Liceo Polivalente Gregorio Morales Miranda, localidad de Hospital, comuna de Paine.
- Conjunto residencial Lomas del Águila, sector Mirador del Águila, comuna de Paine.

En tanto, para la realización de las entrevistas a los APR se elaboraron cuestionarios con preguntas que buscaban la caracterización e indagar sobre su funcionamiento, desarrollo y proyección ante el reúso de aguas grises. Los APR entrevistados fueron:

Región de Coquimbo:

- Comité APR Las Pajas, localidad Peñablanca, sector Las Pajas, comuna de Ovalle.
- Comité APR Las Ramadas, localidad Las Ramadas, comuna de Punitaqui.
- Comité APR El Guindo, localidad de El Guindo, comuna de Ovalle.

Región Metropolitana de Santiago:

- Cooperativa de Agua Potable Rural de Hospital Champa Ltda., comuna de Paine.
- CAPSA Ltda. Cooperativa de Servicios de Abastecimiento y Distribución de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento Ambiental Santa Margarita Ltda., comuna de Isla de Maipo.
- Comité de Agua Potable Rural de Cardonal Bajo, comuna de Paine.

Región de la Araucanía:

- Comité de Agua Potable Rural Regalil, comuna de Temuco y comuna de Nueva Imperial.
- Comité de Agua Potable Rural de Hualpin, comuna de Teodoro Schmidt.

## 4. Principales resultados de la investigación

### 4.1. Reúso de aguas grises en el contexto global

La reutilización de aguas grises en algunos países se lleva practicando desde hace muchos años sin las regulaciones adecuadas y por propia iniciativa de las personas, debido a la escasez hídrica o a la imposibilidad económica de acceder a agua potable de forma segura. Actualmente, su tratamiento se está implementando en países desarrollados que buscan mejorar la gestión de sus recursos hídricos. Si bien las medidas que promueven el uso de aguas grises tratadas pueden ser fáciles de implementar, los métodos aplicados pueden tener costos prohibitivos para grandes sectores de la población. Sin embargo, en el año 2015 la Asamblea General de las Naciones Unidas –en el contexto de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible– estableció como objetivo mejorar el tratamiento de las aguas residuales y aumentar la reutilización del agua, lo que debería fomentar, a su vez, la transición hacia una economía circular (ONU-Agua, 2017).

La región árabe es una de las zonas que presenta mayor aridez en el mundo. De los 22 países que la componen, 18 se ubicaron por debajo de los 1.000 m<sup>3</sup> per cápita de disponibilidad hídrica en el año 2014 (ONU-Agua, 2017). Por este motivo, la reutilización de aguas se ha convertido en una alternativa central. Según datos del Consejo Ministerial Árabe sobre los recursos hídricos, un 23 % de las aguas residuales con tratamiento seguro se está utilizando para riego y recarga de aguas subterráneas (Arab Water

Council, 2012). Dado el nivel general de escasez hídrica de la región del Medio Oriente y el norte de África, muchos países han desarrollado ampliamente fuentes no convencionales de este recurso. El tratamiento formal y la gestión centralizada de las aguas residuales para riego se han convertido en componentes importantes de la política de agua en países como Jordania, Israel y Arabia Saudita (McIlwaine y Redwood, 2010). Algunos ejemplos más representativos de esto son los sistemas instalados en algunas mezquitas para la recuperación y tratamiento de las aguas residuales provenientes de la ablución (Al-Wabel, 2011).

Por otro lado, en África subsahariana existe una falta generalizada de infraestructura para la recolección y tratamiento de aguas residuales, lo que ha provocado la contaminación de los recursos hídricos superficiales y subterráneos. Adicionalmente, la falta de recursos económicos dificulta el tratamiento de las aguas residuales y el control de calidad de estas mismas (ONU-Agua, 2017). Ante esta situación, algunos estudios dan cuenta de la implementación de procedimientos de escasa sofisticación tecnológica y bajo costo para el tratamiento de las aguas grises, con el objetivo de aumentar la disponibilidad de agua en zonas con alta escasez y reducido acceso a servicios de saneamiento (Ushijima et al., 2013; Maiga et al., 2014).

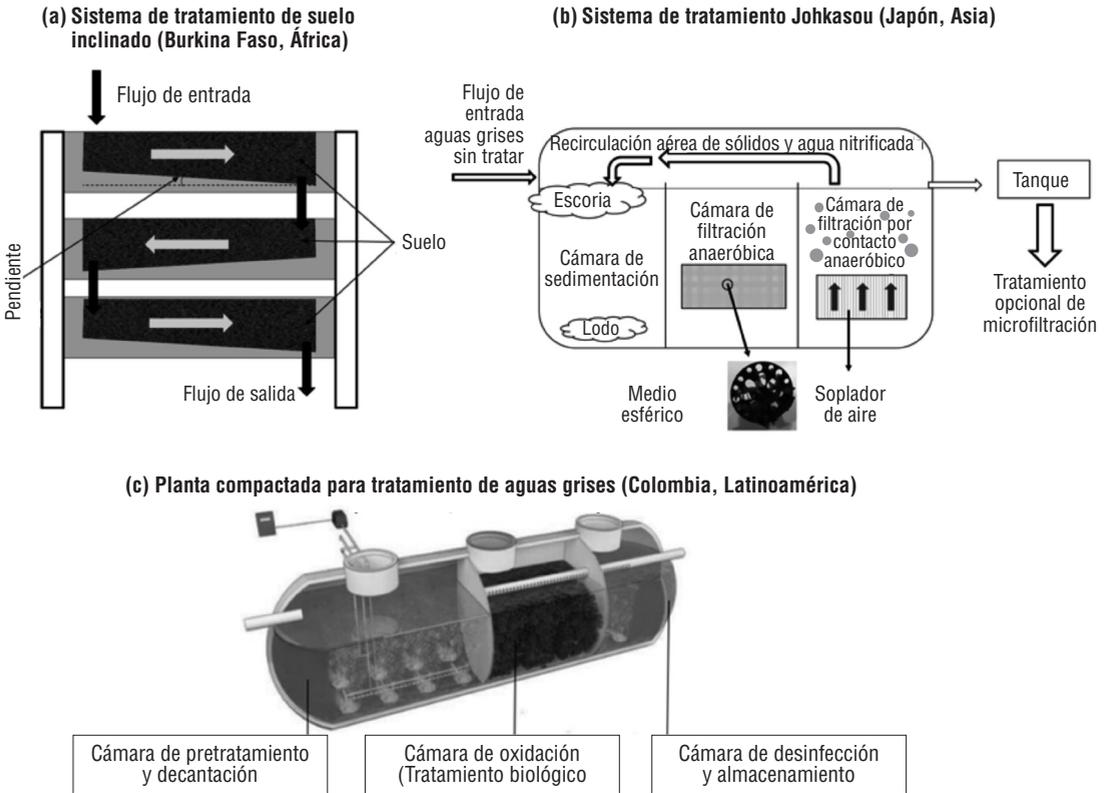
En la región del Asia Pacífico se encuentran países pioneros en la recuperación de aguas grises urbanas, tales como Australia y Japón. En el primero, esta reutilización se ha convertido en un ejemplo de política pública destacada para hacer frente a la sequía presente en el país. Para esto existen numerosas empresas certificadas que ofrecen diferentes opciones para el tratamiento de estas aguas. El sistema ideal depende de las condiciones particulares de cada usuario (Sydney Water, 2019). Por otro lado, un tratamiento muy utilizado en Japón es el *Johkasou*, regulado bajo una ley homónima desde el año 1983 (JECES, sin fecha), y que se caracteriza por tratar aguas residuales a pequeña escala y utilizar procesos anaeróbicos, aeróbicos y desinfectantes (Yoshikawa et al., 2019).

América del Norte y Europa son zonas con una gran prosperidad económica, por lo que el nivel de acceso a saneamiento y tratamiento de aguas es bastante alto (ONU-Agua, 2017). En Estados Unidos, la desigualdad geográfica en el acceso al agua y la sequía que predomina en algunas zonas ha convertido a ciertos lugares en pioneros en cuanto a regulación del uso de aguas grises (USGS, 2015). California y Arizona fueron los primeros estados que definieron regulaciones y leyes sobre calidad y administración de esta agua, y actualmente 20 poseen algún tipo de normativa. La legislación ha permitido que diversas instituciones, empresas y ONG se alineen a estas normas y realicen instalaciones domiciliarias. Por su parte, en Europa varios países han promovido e instaurado la reutilización de aguas grises desde hace décadas. Por ejemplo, en Alemania el primer proyecto de este tipo comenzó en Berlín en el año 1989 (Nolde, 2005).

Finalmente, en América Latina y el Caribe, a pesar de ser una zona con abundantes recursos hídricos, la relevante actividad agrícola consume alrededor del 70% del total de agua disponible, lo que ha generado un estrés hídrico en la región. Adicionalmente, la desigualdad en el acceso a agua potable y a los sistemas de tratamiento de aguas residuales todavía es un desafío. No obstante, el reúso de aguas grises ha ganado relevancia en el último tiempo como una fuente alternativa de agua (ONU-Agua, 2017). En este sentido, Chile es un país adelantado en cuanto a legislación en esta materia, aunque la reutilización aún no es una práctica extendida y bien regulada en la región.

La Figura 3 presenta el diseño de algunos sistemas de tratamiento utilizados en distintas partes del mundo.

FIGURA 3. **Sistemas de tratamiento de aguas grises en el mundo**



Fuente: adaptado de Ushijima et al. 2013; Galeano Díaz, 2017 y Yoshikawa et al., 2019.

## 4.2. Factores críticos para la reutilización de aguas grises

La experiencia internacional da cuenta de una serie de parámetros críticos que deben ser evaluados y considerados para una correcta implementación de sistemas de tratamiento. A continuación se describen algunos de estos factores.

### a) Capacidad técnica

Un aspecto fundamental para la reutilización de aguas grises es la capacidad técnica que posea cada país para implementar sistemas de tratamiento de aguas centralizados y descentralizados. El conocimiento adquirido, las competencias especializadas y el desarrollo y ejecución de tecnologías apropiadas son fundamentales para el éxito y sustentabilidad de estos sistemas. Los países donde las aguas grises se reutilizan regularmente ofrecen una amplia gama en diseños de sistemas de tratamientos: Japón y Australia cuentan con numerosas empresas certificadas que ofrecen servicios de instalación y asesoría en sistemas de reutilización de aguas para uso domiciliario; otros países como India y la mayoría de los pertenecientes al África subsahariana tienen sistemas de elaboración propia, económicos y fáciles de implementar. Países como Suecia e Israel cuentan con proyectos que utilizan sistemas de tratamiento de mayor tecnología que contemplan sistemas biológicos como biorreactores de membrana, tratamiento con biopelículas y contactor biológico rotativo, entre otros. Países como Costa Rica o Nepal, en tanto, prefieren el uso de humedales artificiales (Boyjoo, Pareek y Ang, 2013).

Por otra parte, Chile cuenta con una capacidad técnica que se ha dedicado a trabajar en la reutilización de aguas grises. Específicamente, se han realizado planes piloto para implementar sistemas de reúso para riego o actividades no potables<sup>5</sup>, mientras otras empresas ofrecen sistemas de biofiltración para la reutilización de este tipo de aguas<sup>6</sup>. La existencia de empresas que brinden tecnologías para este tratamiento es muy importante para la implementación de la ley, pues estudios previos dan cuenta de que sistemas diseñados por profesionales con experiencia producen efluentes con una calidad de agua superior a aquellos instalados por sus propios dueños (Maimon, Friedler y Gross, 2014).

### b) Costos de implementación

Algunos estudios han reportado los diferentes costos (capital, operacional y de mantenimiento) que podrían tener los sistemas de tratamiento típicamente usados. Los costos varían significativamente de acuerdo con el tipo de tecnología empleada. Los sistemas naturales, como los humedales artificiales, pueden llegar a tener costos de capital cercanos a los US\$170/m<sup>2</sup> y costos de operación de US\$340/año. Por otra parte, sistemas biológicos como los

---

5 Empresa EFIS Limitada.

6 Por ejemplo, Yaku SpA: startup para reutilización de aguas grises a nivel domiciliario.

tanques sépticos pueden tener altos costos de capital, cercanos a los US\$570, mientras que los costos operacionales se asocian al consumo eléctrico, que es de aproximadamente 8 kWh/persona/año (Boyjoo, Pareek y Ang, 2013). En Chile existen algunas empresas que ofrecen servicios de instalación de sistemas de tratamiento de aguas grises. Si bien es esperable que las empresas de este rubro aumenten con la entrada en vigor de la ley, los costos actuales que se encuentran en el mercado muestran una visión general respecto de esta materia. A modo de ejemplo, en el país se han implementado<sup>7</sup> distintos diseños enfocados en las diferentes necesidades de los clientes y sus precios van desde los 350.000 a un millón de pesos aproximadamente (Carvacho, 2018).

### c) Calidad del agua de entrada<sup>8</sup>

Diversos estudios dan cuenta de la importancia de la calidad del agua de entrada en el éxito de los sistemas de tratamiento. Muchos estándares de reutilización de aguas grises prohíben el uso de efluentes de cocina. El estudio realizado por Maimon et al. (2014) muestra que cuando se incluye el efluente de la cocina, las aguas grises tienen concentraciones más altas de Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO) y *Escherichia coli* (79,1 mg/ y  $1,6 \times 10^5$  UFC/100 mL) que aquellas que no incluyen las aguas provenientes de la cocina (29,5 mg/L y  $2,3 \times 10^3$  UFC/100 mL). También se observa una gran diferencia en la calidad de las aguas grises producidas en países de altos y bajos ingresos. Oteng-Peprah et al. (2018) comparó parámetros fisicoquímicos de las aguas grises en diferentes países. Los países de bajos ingresos como India, Pakistán, Nigeria y Yemen presentan valores de DBO que oscilan entre los 56 y los 518 mg/L, mientras que la cantidad de sólidos totales varía entre los 100 y los 511 mg/L. En el otro extremo, los países de altos ingresos como Estados Unidos, Reino Unido, España y Alemania registran valores de DBO entre 39 y 155 mg/L y sólidos suspendidos totales que oscilan entre 17 y 153 mg/L. Lo anterior revela la gran desigualdad existente entre los países sobre la calidad de las aguas grises producidas. Este parámetro debe ser estudiado y considerado a nivel local, ya que la desigualdad en ingresos es evidente dentro de Chile y se agudiza en las zonas rurales, lo que podría ser un factor limitante en la implementación exitosa de los proyectos de reutilización de aguas grises.

En términos de estándares de calidad del agua, la Tabla 1 muestra los parámetros de calidad de Chile en relación a otros países. Se puede ver que hay parámetros que en otros países no están normados, o que por la calidad de sus técnicas para aguas residuales no es necesario hacerlo.

---

7 Empresa EFIS Limitada.

8 Agua de entrada: agua que ingresa (afluente) al sistema de tratamiento.

TABLA 1. Comparación de la normativa de aguas grises en Chile y otros países<sup>9</sup>

Parámetro	Chile <sup>a</sup>	Colombia <sup>b</sup>	Uruguay <sup>c</sup>	Honduras <sup>d</sup>	Costa Rica <sup>e</sup>	Canadá <sup>f</sup>	Japón <sup>g</sup>	Australia <sup>h</sup>
DBO <sub>5</sub> <sup>10</sup> [mg/L]	10	40	5	50	50	20	20	20
Sólidos Suspendidos Totales (SST) [mg/L]	10	500	700	100	50	20	-	30
Coliformes Fecales (CF) [UFC/mL]	10	2	20	10	30	20	1.000 <sup>11</sup> /50 <sup>12</sup>	1
Turbiedad [UNT]	50	5	50	NE*	NE*	5	NE	2
Cloro libre residual [mg/L]	0,5	0,4	NE*	NE*	1	>0,5	NE	0,5

<sup>a</sup>Ministerio de Salud (2018); <sup>b</sup>Cortolima (s. f.); Ministerio de Desarrollo Económico (2000); <sup>c</sup>URSEA (2019); <sup>d</sup>Secretaría de Salud Honduras (1996)/ Moreno (2006); <sup>e</sup>Moreno (2006)/Costa Rica (2007); <sup>f</sup>NovaTec Consultants Inc (2004)/ Minister of Health (2010); <sup>g</sup>Maeda et al. (1996); <sup>h</sup>NRMMC-EPHC-AHMC (2006). NE\*: No especificada.

Fuente: elaboración propia.

#### d) Aceptación de la comunidad

Para la implementación de cualquier proyecto, la percepción pública ha sido reconocida como un factor esencial para determinar su éxito. Muchos programas técnicamente sólidos y amigables con el medioambiente han fallado por no ser aceptados por los beneficiarios previstos (Oteng-Peprah, Acheampong y deVries, 2018). De acuerdo con Gross et al. (2015), la sociedad tiene una barrera psicológica que genera una sensación de repulsión hacia el uso de agua reciclada, debido a la percepción que esta está sucia o que puede favorecer la aparición de una infección después del uso, a pesar de no existir un riesgo real en el caso de tratarla eficazmente. Para la disminución de estos factores, antes de la implementación de cualquier proyecto de reutilización se debe trabajar en educar a la comunidad con respecto a la ciencia y los beneficios relacionados con el reciclaje, así como mostrar evidencias y testimonios con proyectos previos exitosos para generar mayor confianza pública mediante una adecuada información.

#### e) Impacto en la salud y el medioambiente

La reutilización de aguas grises podría ocasionar algunos riesgos en la salud de las personas debido a la posible exposición a organismos patógenos, pero el nivel de riesgo dependería del uso correcto de las tecnologías y su mantenimiento. Por ejemplo, según un estudio realizado por Maimon et al. (2014), los niveles de *Escherichia coli* en sistemas de tratamiento diseñados profe-

9 Para países distintos a Chile se realizó una comparación con la calidad de las aguas residuales.

10 DBO<sub>5</sub>: Demanda Bioquímica de Oxígeno - 5 días.

11 Descarga a inodoro.

12 Riego de jardines.

sionalmente (que excluye el efluente de la cocina) resultaron en un riesgo aceptable para todos los escenarios de exposición, incluso sin una etapa de desinfección. Sin embargo, cuando los sistemas de tratamiento carecen del diseño adecuado, el riesgo calculado excedió el riesgo aceptable, según los parámetros de la OMS.

Con respecto al impacto en el medioambiente, este podría manifestarse principalmente en el suelo y dependerá de la cantidad de nutrientes y microorganismos que pasan los filtros de las tecnologías, pues no son directamente dañinos. Por un lado, existe un efecto positivo de los nutrientes contenidos en las aguas grises, ya que actúan como fertilizantes en el riego, aportando fósforo, nitrógeno y potasio al suelo y algunos micronutrientes como el boro. Sin embargo, todo dependerá de las cantidades, pues en gran cantidad pueden llegar a ser dañinos para el suelo. Además, existen otro tipo de nutrientes que pueden ser perjudiciales, tales como el sodio, iones de boro, cloruro, peróxidos y destilados de petróleo que aportan los productos de limpieza (Franco, 2007). Por lo tanto, es necesario siempre revisar los componentes químicos de los productos de limpieza que se usan una vez instaurados los sistemas.

#### **4.3. Análisis de la reutilización de aguas grises en comunidades rurales y potencial de reúso en sistemas de agua potable rural**

El 47,2% de la población rural en Chile no cuenta con abastecimiento formal de agua potable y un 84,7% se abastece de pozos o ríos, lagos o esteros donde la calidad del agua no está garantizada (Fundación Amulén, 2019), algo que sugiere que las prioridades en las zonas rurales pueden estar más asociadas al abastecimiento que a la reutilización del agua.

A partir de las entrevistas realizadas a diferentes comunidades rurales es posible señalar que estas han sentido con mayor severidad la disminución de los recursos hídricos. La falta de disponibilidad de este recurso ha repercutido en el descenso de los rendimientos agropecuarios, pérdida de cultivos, muerte de animales productivos, pérdida de fuentes laborales, cortes de agua programados y necesidad de compras de agua embotellada. Frente a esta situación, las comunidades han tomado decisiones destinadas a mitigar el hecho intentando reducir en los hogares el consumo de agua para actividades no esenciales, como el aseo de la vivienda, espacios libres y riego de jardines y cultivos domiciliarios. A nivel comunitario se han postulado a proyectos de ayuda y financiamiento de los gobiernos regionales, empresas sanitarias, adopción de tecnología de riego por empresas privadas, venta de animales y bienes, e incluso el abandono de la localidad (migraciones climáticas).

Las experiencias de reutilización/reciclaje de aguas grises en comunidades rurales son escasas. En general, corresponden a proyectos individuales y no regulados en establecimientos educacionales y viviendas particulares que

han emergido como iniciativas de personas o grupos colectivos (fundaciones) que habitan o trabajan en territorios afectados por la escasez hídrica, que tienen una mayor conciencia ecológica y que se han inspirado en iniciativas existentes en Chile, América Latina o Europa. Sin embargo, carecen de un respaldo y seguimiento formal de profesionales relacionados con procesos de tratamiento y contaminación del agua, análisis fitosanitarios o fisicoquímicos de la calidad, entre otras materias.

En la región de Coquimbo destacan iniciativas de reutilización de aguas lluvias y de reciclaje de aguas grises en establecimientos educacionales, tanto de enseñanza básica como media. Particularmente, estos lugares han sido acompañados y asesorados por la Fundación Un Alto en el Desierto y por la Pontificia Universidad Católica de Chile a través de dos proyectos: uno financiado por el Gobierno Regional y otro por la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO). Se han construido sistemas de reciclaje artesanales y profesionales, aprovechando el agua gris proveniente de lavamanos (el número de estos es variable). El uso del agua gris reciclada se ha destinado para el riego de diferentes especies vegetales ornamentales resistentes a la escasez hídrica (suculentas, arbustos, árboles) y hortalizas que se encuentran en patios y viveros de los establecimientos.

En la región Metropolitana de Santiago, específicamente en la provincia del Maipo, destacan iniciativas destinadas a la reutilización de aguas lluvias en el establecimiento educacional Liceo Polivalente Gregorio Morales Miranda (en la localidad de Hospital) y de reciclaje de aguas grises en un condominio del Mirador del Águila (en la localidad de Champa). El impulso de ambas experiencias fue dirigido por un agente externo, la Fundación Un Alto en el Desierto. En el primer caso, el agua de lluvia recolectada (“ cosecha de agua”), se utiliza para el riego de jardines y árboles ornamentales del propio establecimiento. En el caso del proyecto de reciclaje de aguas grises, esto corresponde a instalaciones de filtros individuales en cada vivienda del condominio, siendo sus propietarios quienes asumieron los costos económicos. El agua reciclada es utilizada para el riego de sus propios jardines.

Entre las principales problemáticas que señalan las experiencias de reciclaje de aguas grises en ambas regiones se encuentran la alta presencia de basuras en los estanques de almacenaje de agua recolectada y filtrada, la generación de mal olor en algunas temporadas por el agua estancada en el estanque de acopio, y el costo energético que implica la utilización de bombas de propulsión para incrementar la presión y así permitir el trasvase de agua desde un estanque hacia otro e impulsar sistemas de riego (principalmente por goteo).

Las entrevistas a los APR demostraron que la realidad es muy variable. Algunos comités llevan más de 50 años de funcionamiento y otros poco más

de una década. La cantidad de socios varía entre 500 y 3.200, al igual que la cantidad de metros cúbicos de agua potable generados anualmente. Los costos de producción de un metro cúbico de agua están determinados por un costo fijo (aproximadamente, \$3.000), el consumo normal y un adicional en caso de sobreconsumo (puede ser por época del año u horario). Por otra parte, esta misma variabilidad se expresa en los ingresos, las inversiones y la calificación del personal técnico con el que pueden contar. Por último, incluso el control sanitario es desigual: mientras algunas APR deben tomar las muestras y enviarlas a las empresas sanitarias para su evaluación y en todo un año no son inspeccionadas, otras son cada año visitadas por la Superintendencia de Salud, las unidades técnicas de las empresas sanitarias y la Superintendencia de Medio Ambiente.

Entre las mayores dificultades que se encuentran en la operación de los APR destacan las comunitarias y las técnicas. Las primeras se refieren a conflictos para la toma de decisiones de las asambleas, por ejemplo, cuando se requiere de inversiones importantes para el adecuado funcionamiento de la APR (por ejemplo, cambio de bastones de medidores, de cañerías, de válvulas de corte). Por su parte, los trances técnicos se refieren a las que surgen durante el funcionamiento de la planta. Las capacitaciones técnicas que se otorgan a la directiva –y en especial al operador– son escasas y solo se realizan al momento de postular o cuando se adjudican los proyectos de construcción de la planta (en general, es una jornada). Por lo tanto, ante las escasas asesorías y acompañamiento que tienen los APR, las dificultades son superadas bajo el método de ensayo-error, tales como el nivel de cloración correcto, reparaciones de las bombas de succión, cálculo del cargo fijo, entre otras.

Sobre los desafíos de los APR, las entrevistas revelaron la necesidad de mejorar la organización interna, lo que implica a la directiva responder a los cuestionamientos y dudas de los socios de manera rápida, sencilla y respaldada, además de asegurar que la entrega de agua potable se mantenga y sea estable. Desde el punto de vista técnico, los desafíos se encuentran en el incremento de la demanda de nuevos socios y, por tanto, asegurar que todos puedan recibir una presión aceptable de agua potable. Desde el punto de vista ambiental se encuentra la fluctuación de los recursos hídricos, especialmente, el descenso de la disponibilidad de estos en verano, cuando incluso desaparece y se requiere de ayuda externa para tener agua, como ocurre con la entrega del recurso por parte de las municipalidades en camiones aljibes. Otras estrategias contempladas que existen en caso de carecer del recurso hídrico son unirse con otros APR cercanos para obtener agua potable y la postulación a financiamiento público para hacer nuevos sondeos o profundizar los pozos de extracción.

En cuanto a la reutilización o reciclaje de agua, solo un APR de los consultados tiene un sistema para este objetivo, pero es por interés de un particular

(empresa), el resto no considera esta temática, en la actualidad ni en el mediano plazo, pues lo único que hacen es solicitar a los socios un uso adecuado del agua. En este sentido, la prioridad de los APR sería implementar la Ley de Servicios Sanitarios Rurales (Ley N° 20.998)<sup>13</sup> y lograr la construcción de la red de alcantarillado que podría facilitar el saneamiento de las comunidades. Sin embargo, quienes han logrado su construcción, señalan que la rentabilidad económica es muy difícil de lograr por problemas con las capacidades de pago de los usuarios y probablemente por los costos de capital requeridos. Por tal motivo, considerar el reciclaje de agua gris implicaría un costo económico extra muy relevante para las comunidades, en el cual, si bien existen distintos tipos de socios –desde particulares a empresas– con diferentes realidades socioeconómicas, un importante porcentaje de estos corresponde a pequeños campesinos o ganaderos sin ingresos suficientes para solventar el gasto que implicaría la generación de infraestructura de reciclaje de aguas grises.

## 5. Análisis del marco legal

El marco legal resulta clave para la implementación práctica de sistemas de tratamiento y reutilización de aguas grises en Chile. Los aspectos que analizan en esta sección se enfocan en la experiencia internacional y nacional sobre la normativa en esta materia, considerando la existencia o no de regulación específica; los parámetros de calidad del agua y la incorporación de la participación ciudadana en la elaboración de políticas de reuso de agua gris.

### 5.1. Análisis de marco legal internacional relativo a la reutilización de aguas grises

#### a) Presencia de regulación general y específica de las aguas residuales (atención en aguas grises) en el ordenamiento jurídico de cada país

En general, todos los países consultados establecen en sus Constituciones políticas una referencia a la protección y/o regulación de las aguas, sin embargo, el planteamiento difiere en dos categorías. El primer grupo plantea expresamente los recursos hídricos y su manejo, y en la segunda categoría se plantea de forma implícita su tratamiento supeditado al aspecto superior de protección al medioambiente. Dentro de la primera categoría se encuentran Brasil, México, Uruguay y Guatemala, donde este último versa en su Carta Fundamental que las aguas son bienes de dominio público y deberán ser usadas de acuerdo con el interés social, y que el aprovechamiento económico de las mismas está al servicio de la comunidad y no de persona particular alguna. En la Constitución de México se otorga el reconocimiento del derecho humano al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y

<sup>13</sup> Ley N° 20.998 regula los servicios sanitarios rurales (<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?id-Norma=1100197>).

asequible. Por otro lado, en el caso de Uruguay se destaca la declaración de la preservación del ciclo hidrológico como un asunto de interés general, en el cual la sociedad civil tiene participación en la planificación, gestión y control de los recursos hídricos. Chile y Colombia, por otro lado, plantean en sus Constituciones Políticas la protección al medioambiente y a través de este, de forma indirecta, la protección de los recursos hídricos como una garantía del Estado.

No obstante lo anterior, solo Chile cuenta con una norma de rango legal<sup>14</sup> sobre la materia específica de aguas grises, reconociendo su separación de las aguas negras y por lo tanto, de la regulación general de saneamiento. Sin embargo, cabe tener presente que el cumplimiento de esta ley rige para quienes instalen sistemas de tratamiento, recolección y reúso en forma voluntaria, excluyendo a aquellas edificaciones que, de acuerdo con la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones<sup>15</sup>, les sea obligatorio contar con sistemas de reutilización de aguas grises.

En los países analizados es relevante el papel de los gobiernos o administraciones locales (por ejemplo, las municipalidades) en lo que concierne al manejo de aguas, lo que refleja la importancia que tiene la realidad local para la gestión contextual del recurso. Así, en Brasil, México y Uruguay, son estas entidades locales las que eventualmente podrían regular y supervisar la implementación de proyectos de reutilización de aguas residuales, y en la medida que se defina, de reutilización de aguas grises según la realidad propia de cada zona.

Además, cabe destacar que la mayoría de los países analizados tiene una regulación de saneamiento de las aguas residuales, que permite su reúso para distintos fines, y se han establecido parámetros específicos para cada uno de los usos permitidos, entre los que se incluye el riego de cultivos y usos recreacionales. Luego, a pesar de no mediar regulación específica en materia de aguas grises en la región (solo Chile la posee), existen en ellos normativas relevantes para el caso (Tabla 2).

---

14 Ley N° 21.075, del año 2018. Regula la recolección, reutilización y disposición de aguas grises.

15 Decreto Supremo N° 47, del año 1992.

TABLA 2. Normas relativas a gestión de recursos hídricos y reúso

País	Normativa	Aspecto que regula
<b>Brasil</b>	- Política Nacional de Aguas (Ley Federal N° 9.433/1997)	- Planes de manejo de aguas a nivel de estados y cuencas. - Las municipalidades están facultadas para regular el manejo de las aguas a nivel local.
<b>Colombia</b>	- Ley 99 del año 1993. - Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible 1073 del año 2015. - Ley N° 373, del año 1997.	- Reglas que rigen el aprovechamiento y uso sostenible del recurso hídrico. - Reutilización de aguas residuales como alternativa a la disposición final de aguas residuales. Define parámetros de calidad para los distintos usos propuestos (industrial y agrícola).
<b>Guatemala</b>	- Decreto 68-86. - Reglamento de las Descargas y Reúso de Aguas Residuales y de la disposición de lodos (Acuerdo 236-2006). - Acuerdo Gubernativo 236 – 2006, 204 – 2008 y 335-2016; Acuerdo Ministerial 225 – 2016.	- Mantenimiento de la cantidad del agua para el uso humano y otras actividades, resguardo de no deterioro ambiental y fiscalización de sistemas de disposición de aguas servidas. - Parámetros de calidad para reúso de aguas residuales en riego agrícola, reúso para cultivos comestibles, acuicola, pastos y recreativo. - Gestión integrada del recurso hídrico y conservación basada en el manejo integrado de cuencas. - Plan de gestión de aguas residuales y disposición de lodos.
<b>México</b>	- Norma Oficial Mexicana NOM-003-SEMARNAT-1997. - Ley de Aguas Nacionales, 1992.	- Límites máximos permitidos de contaminantes para las aguas residuales tratadas que se reúsen en servicios al público, con el objeto de proteger el medio ambiente y la salud de la población.
<b>Perú</b>	- Ley N° 29338, de Recursos Hídricos y su Reglamento. - Decreto Supremo N° 004-2017-MINAM.	- Reúso de aguas residuales tratadas con resguardo de la salud humana y el medio ambiente. - Estándares de calidad ambiental para el agua y usos.
<b>Uruguay</b>	- Decreto N° 14/020.	- Plan Nacional de Saneamiento que define explícitamente a las aguas grises.

Fuente: elaboración propia.

Debido a la situación hídrica actual, en Brasil, México y Perú se están tramitando normativas en materia de aguas grises. En el caso de Brasil se trata de un proyecto de ley<sup>16</sup> que busca establecer normas obligatorias para la conservación, uso racional y reúso de aguas, entre las que se encuentra la obligación de que las aguas grises deberán ser capturadas y dirigidas mediante instalaciones propias a un reservorio, cuyo objetivo será suministrar agua a las descargas de urinarios y retretes. También se encuentran en proceso de aprobación proyectos que establecen las bases legales de reúso de aguas, sus estándares, edificaciones que las incorporan e incentivos<sup>17</sup>.

16 Proyecto de ley N° 4,109/2012.

17 Proyectos N°3.401/2015 y 1.641/2019; Proyectos N°2.457/2011 y 13/2015; Proyectos N° 324/2015 y 753/2015 y Proyectos N° 4.964/2001 y 1.310/2011.

En México, se permite a los municipios explotar, usar o aprovechar las aguas residuales que se les hubieren asignado hasta antes de su descarga a cuerpos receptores, para fines de servicio público, sea con contacto directo (por ejemplo, llenado de lagos y canales artificiales recreativos, fuentes de ornato, lavado de vehículos, riego de parques y jardines); sea con contacto indirecto u ocasional (ejemplo, riego de jardines y camellones en autopistas y avenidas, campos de golf, abastecimiento de hidrantes de sistemas). Además, se está tramitando la última reforma a la Ley de Aguas Nacionales<sup>18</sup> y al cierre de este capítulo, no hay fecha de discusión y votación de ella.

En Perú, el titular de un derecho de uso de agua puede reutilizar el agua residual que genere para el mismo uso para el que fue otorgado el derecho sin requerir autorización alguna. Si bien la normativa no establece ninguna restricción para los tipos de uso de las aguas, se exigen condiciones mínimas en parámetros de calidad asociados al cuidado del medioambiente y a la salud humana. Además, se ha promovido el cuidado de las fuentes naturales de agua, la reutilización y ahorro del recurso a nivel doméstico así como su obligatoriedad de almacenar agua para reúso en ciertas actividades<sup>19</sup>, pero aún está pendiente su evaluación.

## **b) Control de calidad de las aguas**

En todos los países analizados se define una autoridad a cargo del licenciamiento de los proyectos de tratamiento de aguas (sean estas aguas grises o negras). En el caso de Perú, la competencia está entregada principalmente a la autoridad de aguas, que es la encargada de otorgar las autorizaciones para el reúso de las aguas residuales, así como la encargada de supervisar, a través de la evaluación de los informes de supervisión y verificación en campo, que dichas actividades se realicen en cumplimiento de las condiciones establecidas en la respectiva autorización. Sin perjuicio de aquello, la autoridad sanitaria está a cargo de definir y supervisar las características sanitarias de los sistemas de abastecimiento de agua para consumo humano, además del manejo, reúso y vertimiento de aguas residuales domésticas. Por su parte, en Brasil, Colombia y Guatemala la autoridad competente para dicha materia es únicamente la autoridad medioambiental, y en México, tanto la autoridad de aguas<sup>20</sup> como las municipalidades. Solo en Chile esto es responsabilidad de la autoridad sanitaria.

En general, las jurisdicciones no regulan la situación de los proyectos actualmente existentes de reciclaje de aguas grises y su eventual licenciamiento en caso de entrada en vigencia de una medida específica. En el contexto

---

18 [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5583492&fecha=06/01/2020](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5583492&fecha=06/01/2020).

19 Proyecto de Ley N° 4239/2018-CR.

20 La única autoridad de aguas en México corresponde a Conagua. Sus responsabilidades son la de gestión de agua en diferentes dimensiones como: asignación y distribución de agua, cobro de derechos de agua por la extracción y por descarga, planificación, construcción y operación de obras hidráulicas (<https://www.gob.mx/conagua>).

de la reciente entrada en vigencia de la normativa que exigió la obtención de la aprobación de los estudios ambientales antes de dar inicio a las actividades productivas, únicamente en Perú se estableció que los proyectos en operación a dicha fecha debían someterse a un procedimiento administrativo correctivo para obtener la aprobación de estudios ambientales, por lo que esta regulación abrió la posibilidad de adecuar los proyectos de reúsos de aguas grises.

### c) Participación ciudadana

Dado que no existen iniciativas legales específicas en materia de aguas grises en la región, solo se pudo identificar participación ciudadana asociada a materias generales de agua y en algunos casos, surgen iniciativas de proyectos locales en materia de aguas grises. En Brasil y Perú se permite la contribución de la ciudadanía en el debate de los proyectos de ley por medio de consultas públicas o específicas a expertos o comunidades determinadas, lo que permitiría dicha participación en la discusión de los proyectos en trámite relacionados con el reciclaje de aguas grises. En México y Uruguay solamente se reconoce la necesidad de que la sociedad civil participe de la planificación en materia de aguas, tanto en los planes nacionales como en los sectoriales.

Normalmente en México no se convoca a la ciudadanía para la reforma a leyes secundarias mediante algún mecanismo de participación; sin embargo, previo a la presentación de la iniciativa a la Cámara de Diputados de la nueva propuesta de Ley de Aguas Nacionales se realizaron foros regionales en cada uno de los estados de la República. Es importante señalar que esta iniciativa fue presentada en abril del año 2020 y aún no se ha publicado dicha legislación. Además, para propiciar la participación, la Ley de Aguas define a la cuenca y a los acuíferos como las unidades territoriales básicas para la gestión integrada del agua. Asimismo, esta reconoce a 26 consejos de cuenca y a sus órganos auxiliares como instancias de coordinación y concertación, y a los Comités Hidráulicos de los Distritos de Riego como órganos colegiados de concertación para la gestión del agua y la infraestructura. En este ámbito es Conagua (Comisión Nacional del Agua), como órgano descentralizado, el principal actor que promueve tanto la educación en materia de uso sustentable del agua como el ente regulador de diversos aspectos de los recursos hídricos. Conagua regularmente asiste a foros con distintos países, estados, municipios, colegios escuelas, entre otros organismos, con el propósito de informarse, capacitarse y llevar a cabo procesos de elaboración de normas para brindarle a la población un mejor manejo en las aguas.

En Perú, el régimen de participación ciudadana en el proceso de elaboración de la normativa está regulado por la Ley N° 26.300, de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos. Esta exige que la presentación de iniciativas legislativas pase por consultas ciudadanas. En ese sentido, las

normas en su mayoría son presentadas como proyectos antes de su publicación oficial y se otorga un plazo para que los ciudadanos puedan remitir sus comentarios u observaciones. Asimismo, se contempla un proceso de participación ciudadana para cada proyecto en particular durante la evaluación de su estudio ambiental. Así, si dicho proyecto contempla el reciclaje o reúso de aguas grises, la población de las inmediaciones podrá realizar las consultas y observaciones respectivas. En este país se hace referencia a tres proyectos de aguas grises realizados por particulares bajo el alero de la Superintendencia Nacional de Servicios de Sanidad, la cual lanzó el Concurso Nacional Escolar “Buenas prácticas para el ahorro de agua potable”, que tuvo como objeto el reciclaje del agua de lavamanos de algunos colegios para su posterior uso en plantas o huertas ubicadas en el mismo establecimiento.

En Uruguay, si bien no existe actualmente una regulación específica sobre aguas grises, aquella en materia de aguas (Art. 47 Constitución, Ley N° 18.610) establece y promueve en su articulado la participación de la sociedad civil en todo lo referente a la planificación, gestión y control de la Política Nacional de Aguas (Art. 8° letra j). De hecho, el artículo 19 establece que “los usuarios y la sociedad civil tienen derecho a participar de manera efectiva y real en la formulación, implementación y evaluación de los planes y de las políticas que se establezcan”. Los artículos 23 y 25 de la norma indicada disponen la creación de Consejos Nacionales y Regionales para el manejo sustentable de los recursos, los que estarán integrados por representantes de Gobierno, usuarios y sociedad civil, cada uno de ellos con igual representación.

En este ámbito y tal como se menciona más adelante, las experiencias internacionales en la región apuntan al tratamiento de los temas de aguas (entre ellos, aguas grises) y de la participación ciudadana a nivel a local y/o de la gestión de cuencas.

## **5.2. Análisis del marco legal nacional relativo a la reutilización de aguas grises**

### **a) Descripción de la normativa y gobernanza en materia de aguas grises**

La Constitución Política de la República de Chile no contempla expresamente una regulación sobre aguas grises, más allá de establecer una garantía constitucional de protección al medioambiente (art. 19, N° 8), pero en el año 2018 se publicó en Chile la Ley N° 21.075, que regula la recolección, reutilización y disposición de aguas grises. Sin embargo, esta no ha entrado en vigencia, pues el Ministerio de Salud no ha dictado su reglamento, que se hará cargo, entre otros aspectos, de las condiciones que deberán cumplir los sistemas de reutilización de aguas grises. Si bien el cumplimiento de la ley es de carácter voluntario, la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones establece que deberán contar con un sistema de reutilización de aguas grises las edificaciones cuya superficie sea igual o superior a

5.000 metros cuadrados (exceptuando las destinadas a vivienda, que será optativa); entre las regiones de Arica y Parinacota y de Valparaíso las edificaciones destinadas a hospedaje y servicios cuya carga de ocupación sea superior a 100 personas; en educación, cuya carga de ocupación sea superior a 500 personas; y en comercio, cuya carga sea superior a 250 personas. Además, entre las regiones Metropolitana de Santiago y de Magallanes y la Antártica Chilena las edificaciones destinadas a hospedaje y servicios cuya carga de ocupación sea superior a 250 personas; educación, cuya carga de ocupación sea superior a 1.000 personas; y comercio, cuya carga sea superior a 500 personas. Asimismo, las edificaciones destinadas a terminales de transporte de pasajeros terrestre, ferroviario, portuario y aeroportuario, cuya sala de espera sea superior a 500 personas, sin importar su ubicación o región de emplazamiento. A su vez, la normativa ambiental no contempla normas particulares para los sistemas de tratamiento y/o reutilización de aguas grises, sin perjuicio que ciertos proyectos que son evaluados contemplan compromisos voluntarios y/o dentro de sus medidas de compensación, reparación o mitigación e iniciativas de recirculación.

En cuanto a la normativa ambiental y más específicamente, a la evaluación ambiental de proyectos, no existen normas particulares para los sistemas de tratamiento y/o reutilización de aguas grises. La Ley N° 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente establece en su artículo 10° qué tipo de proyectos o actividades deben someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) previo a su ejecución. Dicha norma es complementada por el Reglamento del SEIA, que en su artículo 3° establece con mayor detalle las tipologías de proyectos y los umbrales de evaluación ambiental. En materia de los sistemas de tratamiento y/o reutilización de aguas grises, la causal de sometimiento al SEIA que podría aplicárseles es la contenida en la letra o) del referido artículo 10° de la LBG M referente a proyectos de saneamiento ambiental.

Para la diferenciación entre los tipos de sistemas de reciclaje de agua grises en zonas urbanas o rurales, es el reglamento de la Ley N° 21.075 el instrumento para establecer las diferentes consideraciones. Es relevante señalar que los instrumentos de planificación territorial no podrán impedir la instalación de estos sistemas (sean estos urbanos o rurales) por expresa disposición de la ley.

En relación con la gobernanza, son las Secretarías Regionales Ministeriales de Salud las que deberán aprobar y autorizar los proyectos de reutilización de aguas grises, así como fiscalizar y controlar el cumplimiento de las disposiciones del reglamento y del Código Sanitario en estas materias. Por su parte, se contempla la posibilidad que otros organismos como la Superintendencia del Medio Ambiente, la Superintendencia de Servicios Sanitarios o al Ministerio de Vivienda y Urbanismo puedan tener injerencia cuando corresponda. Por su parte, las empresas sanitarias tendrían solo injerencia

en los sistemas de reciclaje de aguas domiciliarias. No obstante, tanto en la ley como en el reglamento no se especifica una entidad, organismo o institucionalidad de apoyo para la implementación de sistemas de reutilización de aguas grises, lo cual puede transformarse en una importante barrera para su ejecución en el largo plazo.

## **b) Tipos de sistemas de reutilización de aguas grises en el marco de la ley**

El artículo 2° letra m de la ley define lo que se entiende por un sistema de reutilización de aguas grises como un “conjunto de instalaciones destinadas a la recolección, tratamiento, almacenamiento y conducción de las aguas grises para su uso en la alternativa de reutilización que se proyecte. Incluye, además, instalaciones para el uso del efluente tratado, el cual debe cumplir con la calidad para el uso previsto definida en la reglamentación”. En la norma se incorporaron los sistemas de interés público, definidos como “aquellos que satisfacen un interés de esta especie por servir al riego de áreas verdes, parques o centros deportivos públicos, admitidos por el instrumento de planificación territorial aplicable y en su caso, por el proyecto de urbanización. Asimismo, deben ser de propiedad o administración municipal, del Servicio de Vivienda y Urbanización o de cualquier otro órgano de la Administración del Estado”. Dentro de la primera categoría, la ley distingue dos sistemas:

- De reutilización de aguas grises domiciliarios: aquellos en que se aprovechan estas aguas al interior del inmueble en que se producen y tratan para los fines que se autorizan.
- De reutilización de aguas grises domiciliarios colectivos: aquellos en que se aprovechan estas aguas que se producen y tratan al interior de un edificio o conjunto de edificaciones que conforman un condominio o comunidad.

Dentro de la segunda categoría, la norma distingue: (i) los que son riego de áreas verdes, (ii) establecimientos educacionales públicos y (iii) protección, preservación o conservación de áreas protegidas.

Estos mecanismos o sistemas se regulan a través de los proyectos que deben ser presentados ante la autoridad sanitaria, para luego definir en los artículos siguientes cuáles son los destinos autorizados y que son definidos en el artículo 8° de la ley y artículo 30 del reglamento, respectivamente.

En relación con las capacidades técnicas, la propuesta de reglamento establece determinadas directrices para quienes implementan los sistemas de reutilización de aguas grises. Por ejemplo, en el artículo 3° del título I se hace referencia a que el propietario del sistema de tratamiento debe hacerse cargo de cumplir con las disposiciones señaladas en el reglamento. Por otro lado, en el artículo 6° letra f del título I se hace referencia a que los contenidos de capacitación de operadores del sistema son un punto

importante y sujetos a la aprobación del proyecto. Además, en el artículo 5° del título I de la propuesta de reglamento se indica que la construcción depende de un/a ingeniero/a civil o de algún profesional experto en el área, lo que es una gran barrera de entrada si no se tiene apoyo de alguna entidad local.

### **c) Usos permitidos de las aguas grises tratadas y estándares de calidad**

La ley, y específicamente su reglamento, deberá contemplar los estándares que deberán cumplir los sistemas, la frecuencia del análisis de las aguas y la forma en que deberá entregarse esta información, distinguiendo cada tipo de sistema definido. Todos estos deberán ser aprobados y autorizados por la autoridad regional de salud (Secretarías Regionales Ministeriales de Salud), que también tendrá facultades de fiscalización de su cumplimiento. Asimismo, el reglamento deberá establecer el destino que podrán darse a las aguas grises tratadas, los que podrán ser: (i) urbanos, para el riego de jardines o descarga de aparatos sanitarios; (ii) recreativos, tales como áreas verdes públicas, campos deportivos u otros con libre acceso al público; (iii) ornamentales, para el riego de áreas verdes y jardines sin acceso al público; (iv) industriales, para procesos industriales no destinados a productos alimenticios y fines de refrigeración no evaporativos, y (v) ambientales, lo que incluye riego de especies reforestadas, mantención de humedales y usos que contribuyan a la conservación y sustentabilidad ambiental. La ley establece la prohibición de reutilizar las aguas grises tratadas para ciertos usos, tales como consumo humano, procesos productivos de la industria alimenticia, uso en establecimientos de salud en general, uso en piletas, piscinas y balnearios. Por último, la ley plantea que se deberá contemplar el menor costo en cada etapa producto de la recolección, tratamiento y disposición separada de las aguas grises.

Para aquellos sistemas que están actualmente en funcionamiento, la ley no contempla un proceso de regularización de los sistemas existentes, previo a la entrada en vigencia de la ley. Por otra parte, la norma no consagra subsidios, fondos o instrumentos que fomenten el desarrollo de estos proyectos, sin perjuicio de la existencia de ciertos fondos concursables (como, por ejemplo, aquel administrado por el Ministerio del Medio Ambiente).

Sobre los estándares de calidad, la propuesta de reglamento estipula en el artículo 29 cuáles son los parámetros que deberá cumplir para cada uso previsto y de acuerdo al nivel de exposición de las personas a las aguas grises tratadas. El artículo 33 del reglamento es el encargado de entregar los estándares y parámetros permitidos de niveles de DBO5, Sólidos Suspendidos Totales, Coliformes Fecales, Turbiedad y Cloro libre residual, según los destinos señalados en el artículo 30 (urbano, recreativo, ornamental). Para las aguas grises tratadas en procesos industriales o en usos ambientales, la normativa indica que será la autoridad sanitaria la que fije las condiciones que deberá cumplir el sistema de reutilización.

## 6. Propuestas de política pública

Aunque la Ley N° 21.075 es una iniciativa sustancial para regularizar los sistemas de tratamiento y reúso de aguas grises, a la vez que viene a ser un incentivo para potenciar una gestión más sostenible de los recursos hídricos, cabe subrayar que aún existen muchas brechas y obstáculos que imposibilitan su aplicación en zonas rurales donde existen las mayores necesidades del recurso. Particularmente, algunas dificultades en la aplicación de la ley en zonas rurales hacen necesario una definición más adecuada de varios aspectos que en el escenario actual restringen más que potencian la reutilización de aguas grises. En este sentido, el reglamento de la ley es una oportunidad para perfeccionar su aplicación y permitir una implementación más efectiva.

La realidad del diagnóstico en torno al reúso de aguas grises y la aplicación de la norma permitió levantar varios aspectos clave que necesariamente deben ir en línea con una propuesta de política pública en torno al reúso y reutilización de aguas grises. Esta propuesta está orientada a perfeccionar la aplicación efectiva de esta ley y a la vez potenciar la masificación de sistemas de reúso de manera transversal en zonas urbanas y rurales, con el objetivo de reducir las presiones sobre los recursos hídricos, sobre todo ante escenarios futuros de escasez de agua y sequía.

### 6.1. Propuestas focalizadas en mejorar aspectos regulatorios relativos a la reutilización de aguas grises en Chile con énfasis en zonas rurales

Contar hoy en día con una ley específica que regule el reúso de aguas grises en Chile es un hito de relevancia y ubica a nuestro país a la cabeza en materia legislativa al respecto. En el contexto de cambio climático y sus efectos a lo largo de Chile, la implementación de la Ley N° 21.075 es una necesidad real para cientos de comunidades. En este sentido, urge la promulgación del reglamento que permita dar vida a la norma y defina el marco de acción en torno al tratamiento y reúso de este recurso, sobre todo en comunidades alejadas de centros urbanos. La implementación de la ley permitirá reducir el consumo de agua potable para usos que no requieren de tal calidad y también se proponen ajustes tarifarios a quienes implementen estos métodos. En su estado actual, las condiciones de la propuesta de reglamento facilitan la entrada de estos sistemas con mayor fuerza en zonas urbanas. A la luz del análisis de la normativa nacional e internacional se propone:

#### a) Promover la incorporación de ajustes en el proyecto de reglamento con alcances en función de la realidad urbana o rural de los territorios

En este sentido, son precisamente las comunidades presentes en zonas rurales las convocadas a implementar estos sistemas de tratamiento y reúso de aguas grises, dado el impacto de la megasequía en la zona norte y centro del país. Sin embargo, el proyecto de reglamento no se hace cargo de la

ausencia de alcantarillado en muchas zonas rurales. Tampoco se proyectan sistemas de bajo costo ni normas transitorias, o marchas blancas que permitan a los sistemas actualmente operativos ajustarse a los requerimientos legales emanados de la ley. En este último punto, el proyecto de reglamento no menciona la interacción jurídica con otras leyes, como la norma de riego o la de servicios sanitarios. Existe una clara deficiencia en la redacción del proyecto de reglamento, debido a que no será posible determinar de forma previa y con certeza los requisitos legales y regulatorios en la implementación de sistemas de tratamiento y reúso de aguas grises, especialmente cuando sea necesario interpretar otros cuerpos legales aplicables a los mismos.

**b) Generar nuevas definiciones de sistemas de pequeña escala y domiciliarios, así como rurales en la reglamentación**

El reglamento no distingue entre los sistemas de reutilización de aguas grises a pequeña escala o domiciliario y aquellos a nivel industrial, ni tampoco atiende las particularidades específicas de los proyectos ubicados en zonas rurales (pese a que el artículo 3° de la ley le ordena considerar dicha circunstancia). Un ejemplo de esto es que para muchas comunidades rurales resulta impracticable en términos de costos realizar estudios de factibilidad previa, cumplir con los parámetros y frecuencia de muestreo del agua tratada. En este aspecto, por lo tanto, se propone la generación de nuevas definiciones de los alcances de los sistemas de tratamiento, flexibilización de frecuencia de monitoreo e incentivos específicos que hagan factible su implementación en zonas rurales. Alternativamente, se sugiere generar alianzas estratégicas con fundaciones, ONG, centros de investigación y universidades que tengan las capacidades de capital humano y técnicas para el apoyo del muestreo y análisis de la calidad del agua.

**c) Determinar la titularidad de dominio sobre las aguas tratadas**

Si bien este aspecto puede redundar en una discusión mayor, no es menos relevante tenerlo a la vista del análisis actual. La normativa sectorial que rige los servicios sanitarios no define de forma expresa el titular del dominio de las aguas servidas una vez que han sido tratadas, de manera que esa titularidad ha de ser determinada en el futuro. Además, dada la existencia de iniciativas de tratamiento y reutilización de aguas residuales, definir los límites de cada tipo de sistema de tratamiento y reúso (aguas grises y negras) permitirá promover de forma integral estas iniciativas, evitando posibles intersecciones y entorpecimiento en sus respectivos avances.

**d) Establecer un esquema tarifario que incentive la implementación en zonas rurales**

Desde el punto de vista económico, el beneficio que se generaría por la disminución en la tarifa que indica la ley es significativo para las zonas urbanas. Sin embargo, no generaría ningún incentivo para comunidades rurales que no cuenten con un sistema de alcantarillado concesionado y que se abastecen a través de camiones aljibe o de los APR. En este caso, el

APR solo entrega agua, pero no se hace cargo del tratamiento, eliminando la posibilidad de acceso a beneficios directos. Así el foco de la reglamentación y los incentivos para la implementación de la ley deberían residir en la calidad del agua tratada y no en su origen.

## **6.2. Propuestas enfocadas en mejorar la institucionalidad y gobernanza de los sistemas de reutilización de aguas grises**

El proyecto de reglamento contempla la participación de tres grandes actores: el Estado, las empresas sanitarias y los particulares. La clave en el éxito de esta ley se encuentra en lograr una adecuada coordinación entre estos tres grandes actores. Esta relación debería basarse en un objetivo centrado en la promoción de la innovación social intersectorial a escala regional, es decir, en un trabajo sinérgico en el cual trabajan el sector privado, público y particulares en soluciones nuevas al problema de la escasez hídrica de manera efectiva, eficiente y sustentable en cada territorio.

De esta manera, en vez de definir las competencias, atribuciones y poderes que deberían existir entre los diferentes actores asociados al reúso de aguas grises o proponer crear un nuevo organismo que centralice los procesos de implementación de sistemas de reutilización de estas aguas en zonas rurales, proponemos que el trabajo de los actores públicos y privados se enfoque en aspectos clave que deberían ser considerados para adoptar o generar sus procedimientos. Si bien la reutilización de aguas grises debe tener en cuenta aspectos relativos a aproximaciones tecnológicas y ambientales, también se trata de una estrategia que tiene implicancias sociales y por consiguiente, su aproximación no puede soslayar esta dimensión. Más aún, la heterogeneidad de las diferentes comunidades en términos de recursos hídricos y realidades económicas es un aspecto que debe necesariamente ser considerado.

De este modo, la reutilización de aguas grises en Chile debería ser considerada como: (i) un problema social, y no como una problemática exclusivamente ambiental, sanitaria o económica, sino que una iniciativa que requiere de una mirada multidimensional para su superación; (ii) abierta, ya que los interesados pueden provenir de distintas esferas y poseer distintos tamaños, y por lo tanto, no se requiere de ideas originales, sino que de aquellas capaces de responder a las necesidades existentes; (iii) replicable y escalable, pues la generación de aguas grises se genera en distintos ámbitos, por lo que su reutilización no se restringe solo a una situación particular; (iv) territorial, para evitar la homogenización de soluciones o requerimientos, con el fin de que cada particular o interesado pueda impulsar proyectos respondiendo a la realidad de cada lugar; (v) sustentable, pues busca un mejoramiento de las condiciones de vida presente, sin perjudicar los recursos para las generaciones venideras; y (vi) justa, en términos de las desigualdades sociales, porque persigue superar la inequitativa distribución de los recursos hídricos.

### **6.3. Propuestas dirigidas a mejorar la aplicabilidad en términos técnicos de los sistemas de reutilización en zonas rurales**

Otro grupo de propuestas debe estar dirigido a introducir mejoras en aspectos técnicos que permitan la aplicabilidad y transversalidad de los sistemas de reutilización de aguas grises. Su objetivo es facilitar y descomprimir la implementación manteniendo su aplicabilidad en áreas urbanas, pero a la vez ampliándola a zonas rurales con mayores presiones sobre los escasos recursos hídricos disponibles. En este sentido, se plantean las siguientes estrategias:

#### **a) Ampliar y precisar las definiciones de estándares técnicos de diseño y configuración de sistemas de reutilización de aguas grises a las complejidades y realidad de zonas rurales**

Las realidades de las zonas rurales de Chile dificultan que muchos de estos sistemas se ejecuten con los estándares establecidos en la Ley N° 21.075. En este escenario se plantea la necesidad de que el reglamento considere las problemáticas de saneamiento que presentan las zonas rurales y se propongan procesos alternativos que, por un lado, resguarden aspectos sanitarios del reúso de aguas grises, pero también muestren adaptabilidad a condiciones no urbanas. En este contexto, varios artículos de esta ley están sujetos a interpretación, lo que genera incertezas en cuanto a la certificación de los sistemas de tratamiento. Para reducir estos problemas interpretativos, el reglamento debe necesariamente y obligatoriamente considerar directrices claras y amplias de los aspectos técnicos que propicien el reúso de agua gris en todo el territorio nacional y no solo en zonas determinadas, para no generar desigualdad entre zonas rurales y urbanas en torno al reúso de aguas grises, tal como ocurre con el saneamiento y acceso al agua potable.

Adicionalmente, se sigue avanzando y perfeccionando el desarrollo de normas técnicas y lineamientos que apoyen y complementen la aplicación de esta ley, manteniendo los estándares sanitarios y de calidad requeridos para la población. El desarrollo de estas normas técnicas es un aspecto que debe considerarse y representa una opción de perfeccionamiento para el reglamento que permitirá precisar los criterios y estándares técnicos requeridos para la implementación de estos sistemas.

#### **b) Establecer sistemas simples de consulta para la solicitud de autorización y definiciones técnicas para la implementación de sistemas de reutilización de aguas grises**

La implementación de sistemas de reutilización de aguas grises requiere de capacidades técnicas muchas veces ausentes en zonas rurales. Ante la necesidad de materializar de manera segura su ejecución, es necesario considerar instancias de consulta simple ante la estacionalidad encargada de los sistemas. Lo anterior servirá de apoyo para la toma de decisiones de implementación y para la precisión de los estándares técnicos necesarios para la certificación y aprobación de los sistemas de tratamiento ante la autoridad pertinente, de lo contrario se corre el riesgo de que los sistemas no sean

aprobados y se incurra en costos que no podrán ser amortizados. Por otro lado, la disponibilidad de estos sistemas de consulta ayudará a la interpretación de estándares técnicos complejos, normas técnicas y lineamientos. Idealmente se sugiere que estas instancias se encuentren centralizadas en un organismo que también fiscalice los sistemas, de manera de no disgregar los criterios, interpretaciones y directrices de las normas y reglamentos asociados a los sistemas de reutilización de aguas grises.

**c) Definir parámetros técnicos claros para el ingreso de sistemas de reutilización de aguas al sistema de evaluación de impacto ambiental**

La Ley N° 21.075 no establece limitaciones para los tipos y características técnicas de los sistemas de tratamiento de aguas grises, lo cual representa un beneficio para su implementación. No obstante estas ventajas, al entregar tanta amplitud a los procesos de tratamiento hacen más difuso los parámetros técnicos que determinan que el método ingrese al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). En ese sentido, se propone superar estas ambigüedades mejorando la redacción de la ley y estableciendo las relaciones con instrumentos claves del SEIA. El equilibrio entre la flexibilidad y rigidez que tiene el SEIA para los usuarios es una ventaja deseable; sin embargo, en el caso de sistemas de reutilización de aguas grises parece necesario establecer parámetros técnicos claros que determinen su ingreso o no.

**6.4. Propuestas para potenciar la implementación de sistemas de reutilización de aguas grises en comunidades rurales**

Las realidades de las zonas rurales hacen más compleja la implementación de estos sistemas, por ende, se deben establecer políticas públicas que favorezcan su implementación en estas áreas manteniendo el resguardo de los estándares técnicos y de salud de la población. La Ley N° 21.075 no debería ser un obstáculo para el reúso en comunidades rurales, sino que un incentivo. En este sentido se proponen las siguientes acciones:

**a) Establecer estímulos formales para la implementación de sistemas de reutilización de aguas grises**

Las problemáticas de las áreas rurales en términos de saneamiento y abastecimiento de agua potable son bastante complejas y condicionan la implementación de sistemas de reutilización de aguas grises. Basado en los beneficios que tiene este reciclaje para la gestión sostenible del recurso hídrico ante escenarios futuros de escasez hídrica, se hace necesario incentivar su ejecución en la población rural. En este sentido, también se ha detectado que existe una correlación casi perfecta entre la escasez hídrica y la pobreza (Fundación Amulen, 2019), lo que genera otra limitación. De hecho, datos recientes muestran que la implementación de métodos de reutilización de aguas grises no es rentable económicamente en el mediano plazo, siendo los costos de capital muy altos para propiciar un retorno importante por ahorro de agua (datos no publicados). Aun así, los sistemas pueden

generar beneficios sociales y ambientales que mejoran la sustentabilidad de los recursos hídricos en dimensiones no cuantificables.

Luego, se sugiere establecer subsidios permanentes del Estado que amorticen los costos de capital de esta implementación en áreas rurales. Sin estos incentivos y con las limitaciones de rentabilidad de los proyectos de reutilización de aguas grises se proyecta muy compleja su masificación en zonas rurales con escasez hídrica, problemas de abastecimiento y saneamiento y de pobreza. La presencia de estos incentivos potenciará el reúso hídrico y mejorará la calidad de vida de zonas rurales severamente afectadas por la sequía.

**b) Generar instancias de apoyo técnico y capacitación multisectorial que propicie la implementación de sistemas de reutilización de aguas grises**

El limitado apoyo técnico en zonas rurales se traduce en que muchas iniciativas de reúso de aguas grises son atomizadas y tienen poca continuidad en el tiempo. Además, el involucramiento de entidades técnicas de apoyo, tal como las sanitarias, está limitado a las zonas urbanas por disposiciones legales, algo que implica que muchas capacidades potenciales no sean traspasadas a las comunidades rurales y se limite su desarrollo en diversos ámbitos relativos a los recursos hídricos.

Para abordar lo anterior se sugiere fortalecer las capacidades técnicas de las comunidades rurales de manera adicional a la institucionalidad, para así poder catalizar e incentivar el desarrollo de proyectos de reutilización de aguas grises. Para ello, la habilitación de entidades técnicas multisectoriales de apoyo, tales como fundaciones, empresas, ONG, universidades, centros de investigación, entre otros, contribuiría a apoyar el desarrollo de proyectos de este tipo, y permitiría reducir las limitaciones técnicas que desincentivan la implementación de estos sistemas. La formalización de estas entidades como facilitadores servirá como aliciente para estas zonas de manera de lograr sinergias efectivas en torno al reúso de aguas grises.

## 7. Conclusiones

La reutilización de aguas grises representa una gran oportunidad para responder activamente a la escasez de recursos hídricos que se proyecta hacia el futuro en Chile, y que impactará considerablemente a las comunidades y particularmente a las áreas rurales debido a su mayor fragilidad y vulnerabilidad. Esta investigación se enfocó en la potencial aplicación de la ley N° 21.075 en estas zonas y cómo se pueden establecer mejoras para lograr su implementación efectiva, eficiente y sustentable.

En este contexto y tras efectuar una recopilación, levantamiento y revisión de información disponible se pudo establecer que los principales problemas para la reutilización de aguas grises en Chile están asociados a: i) las incertezas que presentan los instrumentos legislativos y que generan obstáculos

para la implementación de la Ley N° 21.075, ii) la escasa comprensión de las realidades rurales, que hacen que aplicar la ley sea complejo, iii) la ausencia de una institucionalidad de apoyo que permita potenciar iniciativas de reúso de aguas grises; iv) la deficiencia de capacidades técnicas en las comunidades rurales, que se traduce en desincentivos para el levantamiento de proyectos de reutilización; v) la escasa coordinación entre actores clave, como el Estado, sanitarias y particulares; vi) la definición difusa de estándares técnicos y cómo llegar a aplicarlos en zonas rurales carentes de infraestructura de saneamiento; vii) la escasa validación formal de entidades técnicas de apoyo para el desarrollo de proyectos de reutilización, y viii) la ausencia de incentivos que potencien el desarrollo de proyectos de este tipo.

Si estos obstáculos permanecen se vislumbra muy poco factible la implementación efectiva de sistemas de reutilización de aguas grises en comunidades rurales, las que paradójicamente tienen una necesidad mayor de una gestión adecuada de los escasos recursos hídricos que disponen.

Los resultados de esta investigación proporcionan las siguientes conclusiones y propuestas alineadas con las problemáticas detectadas:

1. Se requiere una mayor precisión de la Ley N° 21.075 para reducir las apreciaciones e interpretaciones subjetivas. En ese sentido, el reglamento es una herramienta indispensable para que la norma se aplique transversalmente.
2. Se debe mejorar la redacción del proyecto de reglamento para determinar de forma previa y con certeza los requisitos legales y regulatorios en la implementación de sistemas de tratamiento y reutilización de aguas grises. También es necesaria la interacción con otras leyes y/o normativas para reducir las incertezas en interpretación de la ley.
3. Se debe definir la titularidad de dominio de las aguas tratadas y establecer una diferenciación entre los sistemas de tratamiento de pequeña escala y los de mayor escala.
4. La interacción entre el Estado, las sanitarias y los particulares debe potenciarse para propiciar una sinergia efectiva. Resulta clave para el éxito de la ley la coordinación entre estos tres actores.
5. La definición de estándares técnicos claros resulta fundamental para el desarrollo de proyectos de tratamiento y reutilización de aguas grises. Es necesario establecer normas técnicas complementarias que apoyen a la ley y establezcan lineamientos técnicos claros para su implementación en áreas rurales.
6. Resulta crítico dotar a las comunidades de capacidades técnicas de apoyo a través de asociaciones multisectoriales con entidades técnicas validadas por el Estado para incentivar el desarrollo del proyecto en el marco de la ley. Contar con sistemas simples de consulta para la solicitud de autorización y definiciones técnicas será un gran apoyo para las comunidades rurales.

7. Los altos costos de capital de los sistemas de reutilización de aguas grises en relación con el ahorro de agua se pueden transformar en un obstáculo insuperable para muchas comunidades rurales, lo que a la larga se traducirá en la imposibilidad de implementación de sistemas de reutilización. Por esta razón, es imperativo contar con incentivos formales y permanentes del Estado que apoyen el desarrollo de estos proyectos.

Las propuestas y recomendaciones emanadas de esta investigación buscan propiciar una implementación efectiva de la Ley N° 21.075 y evitar que se transforme en un instrumento que profundice la desigualdad existente entre las zonas rurales y urbanas, tal como ocurre con la infraestructura de saneamiento y el abastecimiento de agua potable. Es interés de los autores potenciar el reúso de agua de manera transversal manteniendo los estándares técnicos y de salud, pero precisando y flexibilizando aspectos que potenciaran la aplicación igualitaria de ley. El reúso de aguas grises para las comunidades rurales puede ser un gran salvavidas, pero para que esto ocurra es necesario que se puedan implementar estos sistemas.

La construcción de la propuesta de reglamento para la Ley 21.075 ha sido un proceso interdisciplinario conducido por expertos en diversas materias, incorporando las dimensiones técnica, legal, de salud humana y del ecosistema así como la dimensión económica. Sin embargo, a lo largo de la presente investigación los autores han visto la necesidad de enriquecer la reflexión en torno al reúso de aguas grises y la construcción del reglamento con una nueva dimensión: sociocultural. La heterogeneidad de realidades territoriales y disponibilidad del recurso hídrico a lo largo del país se entremezcla con la realidad sociocultural, la pobreza, las oportunidades, el nivel educativo y la identidad de cada asentamiento. Lo anterior, sumado a los costos y barreras legales identificadas, terminan por obstaculizar la construcción de proyectos de esta naturaleza en zonas rurales y/o de escasos recursos, las que paradójicamente presentan la mayor necesidad de agua.

## Referencias

- Al-Wabel, M. I.** (2011). Simple system for handling and reuse of gray water resulted from ablution in Mosques of Riyadh City, Saudi Arabia. International Conference on Environment Science and Engineering, volumen 8, IACSIT Press, Singapur.
- Albalawneh, A. y Chang, T-K.** (2015). *Review of the greywater and proposed greywater recycling scheme for agricultural irrigation reuses*. International Journal of Research–Granthaalayah, 3(12), pp. 16–35.
- Allen, L., Christian-Smith, J. y Palaniappan, M.** (2010). Pacific Institute, 654, pp. 19–21.
- Arab Water Council.** (2012). Arab strategy for water security in the Arab region to meet the challenges and future needs for sustainable development 2010–2030. El Cairo.

- Boyjoo, Y., Pareek, V. K. y Ang, M.** (2013). *A review of greywater characteristics and treatment processes*. *Water Science and Technology*, 67(7), 1403-1424.
- Bravo, M. B.** (2011). Contexto legal: reutilización de aguas grises, SustentaBIT. 11a ed. Santiago, Chile: *Cámara Chilena de la Construcción*, pp. 34–38. Disponible en: <https://biblioteca.cchc.cl/datafiles/23333-2.pdf>. (Accedido: 10 de junio de 2020).
- Carvacho, B.** (2018). Reutilización de aguas grises: ahorra y cuida al planeta, Publímtero Chile. Disponible en: <https://www.publimetro.cl/cl/casas/2018/11/23/reutilizacion-aguas-grises-ahorra-cuida-al-planeta.html> (Accedido: 10 de junio de 2020).
- Cortolima** (s.f.) Disponible en: [https://www.cortolima.gov.co/sites/default/files/images/stories/centro\\_documentos/pom\\_amoya/diagnostico/1211.pdf](https://www.cortolima.gov.co/sites/default/files/images/stories/centro_documentos/pom_amoya/diagnostico/1211.pdf) (Accedido: 11 de junio de 2020).
- Costa Rica.** (2007). Reglamento de Vertido y Reuso de Aguas Residuales. Disponible en: <http://www.regenciaquimica.ucr.ac.cr/sites/default/files/33601-s-minae.pdf> (Accedido: 11 de junio de 2020).
- FAO.** (2016). Aquastat Main Database - Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). Disponible en: <http://www.fao.org/nr/water/aquastat/data/query/index.html?lang=en> (Accedido: 14 de octubre de 2020).
- Franco, M.** (2007). Tratamiento y reutilización de aguas grises con aplicación a caso en Chile. Santiago de Chile, Chile: Universidad de Chile.
- Fundación Amulén.** (2019). Pobres de Agua: Radiografía del agua rural en Chile. Disponible en: [http://www.fundacionamulen.cl/wp-content/uploads/2020/07/Informe\\_Amulen.pdf](http://www.fundacionamulen.cl/wp-content/uploads/2020/07/Informe_Amulen.pdf) (Accedido: 15 de Julio de 2020).
- Galeano Díaz, A.** (2017). Optimización del recurso hídrico en nuevas construcciones para vivienda a través de la reutilización de aguas grises. Universidad Nacional de Colombia.
- Gross, A., Maimon, A., Alfiya, Y. y Friedler, E.** (2015). *Greywater reuse*. CRC Press.
- JECES** (Japan Education Center of Environmental Sanitation) (sin fecha) Johkasou Technology: Wastewater Treatment with Johkasou. Disponible en: <https://www.jeces.or.jp/en/technology/index.html#Develop> (Accedido: 21 de octubre de 2020).
- Lajaunie, M. L., Scheierling, S., Zuleta, J., Chinarro, L. y Vazquez, V.** (2011). *Chile-Diagnóstico de la gestión de los recursos hídricos* (Nº. 63392, pp. 1-84). The World Bank.
- Maeda, M., Nakada, K., Kawamoto, K., y Ikeda, M.** (1996). *Area-wide use of reclaimed water in Tokyo, Japan*. *Water Science and Technology*, 33(10-11), 51-57.
- Maiga, Y., Moyenga, D., Ushijima, K., Sou, M. y Maiga, A.** (2014). *Greywater characteristics in rural areas of the Sahelian region for reuse purposes: the case of Burkina Faso*. *Revue des sciences de l'eau/Journal of Water Science*, 27(1), 39-54.

- Maimon, A., Friedler, E. y Gross, A.** (2014). *Parameters affecting greywater quality and its safety for reuse*. *Science of the Total Environment*, 487, 20-25.
- McIlwaine, S. y Redwood, M.** (2010). *The use of greywater for irrigation of home gardens in the Middle East: Technical, social and policy issues*. *Waterlines*, 90-107.
- Ministerio de Desarrollo Económico.** (2000). Resolución N°. 1096 de 17 de noviembre de 2000. Por la cual se adopta el Reglamento Técnico para el sector de Agua Potable y Saneamiento Básico – RAS. Bogotá.
- Ministerio de Salud de Chile.** (2018). Proyecto de reglamento sobre condiciones sanitarias básicas para la reutilización de aguas grises. Disponible en: <https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2018/02/Reglamento-Aguas-Grises.pdf> (Accedido: 10 abril de 2020).
- Ministerio de Obras Públicas (MOP).** (2017). Estimación de la demanda actual, proyecciones futuras y caracterización de la calidad de los recursos hídricos en Chile. Santiago, Chile. Disponible en: <https://dga.mop.gob.cl/Estudios/04 Resumen Ejecutivo/Resumen Ejecutivo.pdf>.
- Minister of Health.** (2010). *Canadian Guidelines for Domestic Reclaimed Water for Use in Toilet and Urinal Flushing*. Ottawa. Disponible en: [www.healthcanada.gc.ca](http://www.healthcanada.gc.ca) (Accedido: 11 de junio de 2020).
- Moreno, E.** (2006). Biofiltro una opción sostenible para el tratamiento de aguas residuales en pequeñas localidades. *Water and Sanitation Program*, 11-14.
- Nolde, E.** (2005). Greywater recycling systems in Germany—results, experiences and guidelines. *Water Science and Technology*, 51(10), 203-210.
- NovaTec Consultants Inc.** (2004). Greywater Reuse Report. Disponible en: [https://www.crd.bc.ca/docs/default-source/water-pdf/november-2004---greywater-reuse-study-report-cover-page-\(novatec-consultants-inc-\).pdf?sfvrsn=0](https://www.crd.bc.ca/docs/default-source/water-pdf/november-2004---greywater-reuse-study-report-cover-page-(novatec-consultants-inc-).pdf?sfvrsn=0) (Accedido: 03 de Enero de 2021).
- NRMHC-EPHC-AHMC, N.** (2006). Australian Guidelines for Water Recycling: Managing Health and Environmental Risks (Phase 1). *National Water Quality Management Strategy*, Canberra, Australia.
- ONU-Agua.** (2010). Agua y Ciudades Hechos y Cifras. Zaragoza. Disponible en: [https://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/swm\\_cities\\_zaragoza\\_2010/pdf/facts\\_and\\_figures\\_long\\_final\\_spa.pdf](https://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/swm_cities_zaragoza_2010/pdf/facts_and_figures_long_final_spa.pdf) (Accedido: 03 de Enero de 2021).
- ONU-Agua.** (2017). Informe Mundial de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos 2017. Aguas residuales, el recurso desaprovechado, UNESCO, Francia.
- ONU.** (2019). Informe de las Naciones Unidas sobre los recursos hídricos 2019 “No dejar a nadie atrás”. Technical report, UNESCO, Francia.
- Oteng-Peprah, M., Acheampong, M. A. y deVries, N. K.** (2018). Greywater characteristics, treatment systems, reuse strategies and user perception—a review. *Water, Air, & Soil Pollution*, 229(8), 255.

- Rodríguez, C., Sánchez, R., Lozano-Parra, J., Rebolledo, N., Schneider, N., Serrano, J. y Leiva, E.** (2020). Water Balance Assessment in Schools and Households of Rural Areas of Coquimbo Region, North-Central Chile: Potential for Greywater Reuse. *Water*, 12(10), 2915.
- Santibáñez Quezada, F.** (2017). El cambio climático y los recursos hídricos de Chile. Agricultura Chilena: Reflexiones y Desafíos al 2030. Santiago, Chile: Ministerio de Agricultura. Oficina de Estudios y Políticas Agrarias, pp. 147–178.
- Secretaría de Salud Honduras.** (1996). Acuerdo No 58-96 - Normas técnicas de las descargas de aguas residuales a cuerpos receptores y alcantarillado sanitario. Disponible en: <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/hon175670.pdf> (Accedido: 11 de junio de 2020).
- Sydney Water.** (2019). Water Conservation Report 2018-2019. Sydney. Disponible en: [https://www.sydneywater.com.au/web/groups/publicwebcontent/documents/document/zgrf/mdq3/~edisp/dd\\_047419.pdf](https://www.sydneywater.com.au/web/groups/publicwebcontent/documents/document/zgrf/mdq3/~edisp/dd_047419.pdf).
- USGS.** (2015). Total Water Use in the United States. Disponible en: [https://www.usgs.gov/special-topic/water-science-school/science/total-water-use-united-states?qt-science\\_center\\_objects=0#qt-science\\_center\\_objects](https://www.usgs.gov/special-topic/water-science-school/science/total-water-use-united-states?qt-science_center_objects=0#qt-science_center_objects) (Accedido: 11 de junio de 2020).
- URSEA.** (2019). Agua y saneamiento, Texto Compilado de Normativas de URSEA. Uruguay. Disponible en: [www.ursea.gub.uy](http://www.ursea.gub.uy) (Accedido: 11 de junio de 2020).
- Ushijima, K., Ito, K., Ito, R. y Funamizu, N.** (2013). Greywater treatment by slanted soil system. *Ecological Engineering*, 50, 62-68.
- Villarroel Novoa, C.** (2011). Asociaciones Comunitarias De Agua Potable Rural En Chile: Diagnóstico y Desafíos. Disponible en: [https://www.cooamel.cl/documentos/agua\\_potable/Asociaciones-comunitarias-de-agua-potable-rural-en-chile.pdf](https://www.cooamel.cl/documentos/agua_potable/Asociaciones-comunitarias-de-agua-potable-rural-en-chile.pdf) (Accedido: 3 de enero de 2021).
- World Bank.** (2019). World Databank—World Development Indicators. Disponible en: <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL> (Accedido: 14 de octubre de 2020).
- Yoshikawa, N., Shimizu, T., Amano K. y Nakajima, J.** (2019). Evaluation of Greywater Reclamation and Reuse System in a Japanese University Building. *Journal of the Asia-Japan Research Institute of Ritsumeikan University*, 1, 44-55.

**CÓMO CITAR ESTE CAPÍTULO:**

**Leiva, E., Sánchez, R., Serrano, J., Schneider, N., Alvial, C., Rodríguez, C.** (2021). Reutilización de aguas grises en Chile: propuesta de implementación en comunidades rurales como alternativa de mitigación para la escasez hídrica. En: Centro de Políticas Públicas UC (ed), *Propuestas para Chile. Concurso de Políticas Públicas 2020*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 173-209.



# Propuesta de un servicio de defensoría y de atención integral para personas que han sufrido delitos en el territorio nacional

INVESTIGADORAS<sup>1</sup>**DANIELA BOLÍVAR****PAULA MIRANDA**

Escuela de Trabajo Social UC

**MARÍA ELENA SANTIBÁÑEZ**

Facultad de Derecho UC

---

## Resumen<sup>2</sup>

Esta investigación surge en el contexto de la creación de una Defensoría de Víctimas, plasmada en el proyecto de ley presentado al Congreso en enero de 2021. Frente a lo anterior, este estudio busca aportar elementos que den contenido a esa iniciativa, generando orientaciones para el nuevo servicio. Se realizó una revisión bibliográfica y documental en torno a marcos normativos, evidencias, modelos teóricos y de intervención, y programas existentes de atención a víctimas; junto a entrevistas en profundidad a profesionales de distintos niveles del sistema actual para detectar sus fortalezas, debilidades y oportunidades. A partir de los resultados se propone modificar el sistema de gestión, avanzando hacia la autonomía con mecanismos de monitoreo, supervisión y capacitación, junto a la creación de un Observatorio que ponga

---

1 A pesar de que este estudio fue una iniciativa académica, esta investigación contó con el respaldo del jefe del Departamento de Asistencia Jurídica del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, así como de la jefa del Programa de Apoyo a Víctimas (PAV), de la Subsecretaría de Prevención del Delito del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Agradecemos su apoyo e interés en este estudio. Agradecemos también la colaboración de las Corporaciones de Asistencia Judicial (CAJ), el apoyo del equipo de nivel central del Programa PAV y el aporte entusiasta y generoso de todos los expertos, profesionales, y coordinadores de los centros de atención que formaron parte de nuestras entrevistas. Finalmente, reconocemos los aportes realizados a esta investigación por Alejandra Mera, académica de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, y la valiosa ayuda de investigación realizada por Bianca da Silva.

2 Esta propuesta fue presentada en un seminario organizado por el Centro de Políticas Públicas UC, realizado el 10 de diciembre del año 2020, en el que participaron como panelistas Sebastián Valenzuela, subsecretario de Justicia; Paulina Rodríguez, jefa del Programa Apoyo a Víctimas del Ministerio del Interior, y Paula Medina, académica de la Universidad Central.

atención a la implementación de políticas de atención de víctimas por parte de otros organismos estatales. Además, se sugiere enfatizar un modelo de intervención con perspectiva victimológica, que cuente con líneas de intervención diversas, para así responder a diferentes necesidades de reparación y justicia. Este enfoque de intervención debería contar con gestores de caso que den continuidad a la intervención a lo largo del tiempo. Las modificaciones legales que se generen deben fomentar una mayor participación de las víctimas en el proceso penal, promoviendo también su protección e información en la etapa de ejecución de la pena.

## 1. Introducción

Este es el informe de resultados del proyecto “Propuesta de un servicio de defensoría y de atención integral para personas que han sufrido delitos en el territorio nacional”, adjudicado en el marco del concurso del Centro de Políticas Públicas 2020 por un equipo interdisciplinario de docentes UC que reúne las disciplinas de Psicología, Trabajo Social y Derecho. El objetivo de este documento es presentar una propuesta de política pública para un servicio nacional de atención a víctimas de delitos en Chile, necesidad que surge de la iniciativa anunciada por el gobierno chileno de crear una Defensoría de Víctimas como parte de las medidas tomadas en el contexto del estallido social ocurrido en octubre del año 2019. Dicha medida se transformó en un proyecto de ley que fue elaborado desde el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (en adelante, MJYDH)<sup>3</sup>. A la fecha de realización de este documento, dicho proyecto propone la creación de un servicio único de atención de víctimas con cobertura nacional y que fusionaría el Programa Apoyo a Víctimas, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, con los Centros de Atención Especializada a Víctimas de Delitos Violentos de las cuatro Corporaciones de Asistencia Judicial que existen en el país bajo la dependencia del MJYDH. Dicho nuevo servicio se insertaría en el ministerio bajo un Servicio Nacional de Acceso a la Justicia. La intención del equipo investigador fue, por lo tanto, aportar con elementos que pudieran dar contenido a tal iniciativa y que estuvieran basados en información recolectada para este fin, complementando los documentos diagnósticos ya existentes. En consecuencia, en el presente proyecto nos hemos focalizado en dos servicios en particular, por compartir características similares, tener gran cobertura a nivel nacional y por ser los considerados en el proyecto de ley: los centros del Programa Apoyo a Víctimas y los Centros de Atención a Víctimas de Delitos Violentos de las Corporaciones de Asistencia Judicial. De aquí en adelante, nos referiremos a ambos como “servicios de atención a víctimas”.

<sup>3</sup> <https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=14559&prmBOLETIN=13991-07>

En el presente informe compartimos los antecedentes del estudio, los objetivos del proyecto y su metodología, además de los principales resultados del diagnóstico realizado y las orientaciones de política pública que hemos diseñado.

## 2. Antecedentes y relevancia del proyecto

¿Por qué los Estados deben preocuparse y generar políticas orientadas a las víctimas? En primer lugar, porque la satisfacción de las víctimas con la respuesta del Estado promueve una mayor confianza por parte de la ciudadanía en las instituciones estatales en general y en la justicia en particular (Bradford, 2011). En segundo lugar, porque intervenir adecuadamente con víctimas también es una forma de prevenir futuras victimizaciones, pues se ha comprobado que ser víctima de delito es un factor de riesgo para sufrir una nueva victimización (Winkel et al., 2003). En tercer lugar, realizar intervenciones adecuadas va a disminuir las posibilidades del costo social de la victimización, las que se pueden traducir en gastos en salud y del propio sistema judicial. Y en cuarto lugar —y desde un enfoque de derechos humanos—, es responsabilidad del Estado garantizar la seguridad y bienestar de los ciudadanos, por lo que una respuesta adecuada y sensible a las necesidades de las víctimas es parte de un Estado democrático (Dachy y Bolívar, 2013).

Chile cuenta con trayectoria en el área de la atención a víctimas de delitos. En este momento existen servicios que se han gestado desde diversas instituciones y en diferentes años en el país con objetivos similares, aunque con énfasis distintos: el Centro de Atención a Víctimas de Atentados Sexuales (CAVAS) (Policía de Investigaciones de Chile, creado en el año 1987); Unidades de Atención a Víctimas de Delitos Violentos, creadas en el año 1994 y que en el año 2001 dan origen a los Centros de Atención Integral a Víctimas de Delitos Violentos (CAVI) de las Corporaciones de Asistencia Judicial (CAJ) del MJYDH; Programa Apoyo a Víctimas (PAV), creado en el año 2006 desde la Subsecretaría de Prevención del Delito del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Si bien esto habla de una gran oferta pública, también muestra cómo la atención de víctimas se ha distribuido en diferentes contextos institucionales generando diversas narrativas respecto del papel que debe cumplir la atención a la víctima. Por esta razón, en el año 2008 la Dirección de Presupuestos (Dipres) sugirió unificar modelos de atención, a través del diseño de un plan nacional de atención a víctimas, definiendo poblaciones objetivo, necesidades de focalización, objetivos, criterios de selección y mecanismos de coordinación, además de considerar una mayor diversidad en las prestaciones ofrecidas (nivel primario y secundario).

La evaluación realizada en el año 2008 también identificó la inexistencia de sistemas de registros adecuados, falta de sistemas de *feedback* y control de calidad (Dipres, 2008). Finalmente, el informe Dipres (2008) resalta la ne-

cesidad de fortalecer la dimensión jurídica y social, dado el gran énfasis que estos programas han puesto en la dimensión psicológica de su intervención, limitando la intervención jurídica a la entrega de información o representación judicial. En los años 2014 y 2015 esta evaluación se repitió con los CAVI y centros del PAV con resultados similares. Especialmente relevante en las conclusiones de ambos reportes es la identificación de una tensión entre la intervención psicológica y la judicial, debido a una clara escisión entre ambas y la priorización de la primera en desmedro de la segunda.

El resultado de estas evaluaciones, principalmente centradas en la eficacia y eficiencia de los programas, dio origen a la Política Nacional de Víctimas de Delito (2013) y a modificaciones del modelo de atención del Programa Apoyo a Víctimas en el año 2016 (SPD, 2016), pero no se tradujo en modificaciones sustantivas en el funcionamiento de los centros de la Corporación de Asistencia Judicial.

Por otra parte, la participación de la víctima en el proceso penal presenta aún importantes limitaciones. La reforma procesal penal del año 2000 estableció una nueva regulación para las víctimas en Chile, que en términos generales amplió sus derechos y sus facultades de participación en el proceso, buscando darle mayor cabida a la víctima (Duce et al., 2014). La legislación chilena, al reconocer derechos de las víctimas y al otorgarle el estatus de interviniente, fue mucho más lejos que la mayoría de las legislaciones comparadas (Riego, 2014). No obstante, en la práctica, las víctimas tienen dificultades para ejercitar esos derechos. Por un lado, sólo un 12% de las que ingresan al Ministerio Público son atendidas por las Unidades Regionales de Víctimas y Testigos de las Fiscalías<sup>4</sup>. Por otro lado, se reconoce la insatisfacción de estas personas con el proceso (Duce et al., 2014) y la permanente sensación de exclusión vivida, aún con resultados judiciales positivos<sup>5</sup>. Incluso más, la víctima aún tiene un papel limitado frente al gran poder que detenta el Ministerio Público, lo que queda en evidencia en aquellos casos en los que, a pesar de existir antecedentes suficientes, el fiscal no formaliza la investigación y luego decide no perseverar en esta<sup>6</sup>.

4 Revisar comentarios de Fiscal Nacional, Jorge Abbott, el día 20 de enero del año 2021 al proyecto de ley que crea el Servicio Nacional de Acceso a la Justicia y Defensoría de Víctimas en: <https://www.youtube.com/watch?v=LCYJMzVMC38&feature=youtu.be>.

5 Datos sin publicar; Fondecyt de Iniciación N°11160741 "El rol de las necesidades de justicia en el proceso de superación y reparación del daño de víctimas adultas de delitos violentos en Santiago de Chile", dirigido por Daniela Bolívar, coautora de este informe.

6 En estos casos la víctima queda atada de manos. A propósito de esta situación y la consecuente afectación del derecho del ofendido al ejercicio de la acción penal, reconocido por el artículo 82 inciso. 2° de la Constitución Política de la República, el Tribunal Constitucional, conociendo de ciertos recursos de inaplicabilidad por inconstitucionalidad, ha permitido el forzamiento de la acusación por parte del querellante-víctima sin necesidad de formalización (STC Rol 5653-18; Rol 6718-19; Rol 7237-19; 8060-19; 8161-20; 8142-20 y la más reciente STC Rol 8925-20).

### 3. Objetivos del estudio

El objetivo general de este proyecto es generar orientaciones para una propuesta de Servicio de Defensoría y Atención Integral para personas que han sufrido delitos en el territorio nacional. Con este propósito se plantean los siguientes objetivos específicos:

1. Identificar el estado del arte de la investigación, marcos normativos y prácticas vinculadas a la asistencia a víctimas tanto a nivel nacional como internacional.
2. Diseñar estrategias de intervención integral que fortalezcan la participación de la víctima en el sistema penal y responder con flexibilidad a las múltiples necesidades (emocionales, sociales, judiciales) derivadas del delito.
3. Proponer orientaciones que permitan la creación de un modelo de gestión y evaluación del servicio propuesto.
4. Desarrollar recomendaciones para una política nacional de víctimas de delito que considere el perfil del usuario del servicio y contenga un enfoque territorial y de género.

### 4. Metodología

La metodología utilizada consistió en dos componentes: (i) revisión bibliográfica y documental, nacional e internacional, sobre marcos normativos, evidencias, modelos teóricos y de intervención, y programas de atención a víctimas existentes; y (ii) recolección de datos cualitativos. El estudio cualitativo tuvo como objetivo identificar las principales fortalezas, debilidades y oportunidades del sistema de atención actual, y contempló entrevistas -realizadas de forma virtual- a un total de 24 personas en tres niveles de intervención entre los meses de agosto y noviembre del año 2020.

- Nivel macro: cinco informantes clave a nivel nacional.
- Nivel meso: 11 coordinadores de centros PAV/CAJ a nivel regional.
- Nivel micro: ocho profesionales de atención directa de diferentes regiones, de oficinas PAV/CAJ.

Las entrevistas abordaron la apreciación de los consultados sobre el contexto de política, la posición de la víctima a nivel legislativo, el modelo de gestión y de atención, además de una apreciación global respecto de lo que podría ser una defensoría de víctimas. Durante esta recolección se respetó estrictamente el criterio de voluntariedad. En tanto, los procedimientos realizados en el trabajo de campo contaron con la aprobación del Comité de Ética de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

La muestra del estudio se compuso como indican las siguientes tablas. Los participantes provinieron de siete regiones, además de la Metropolitana (ver Tabla 1 y Tabla 2).

TABLA 1. **Número de entrevistados a nivel central por institución de origen**

	PAV	CAJ/MJYDH	Otros informantes clave	Total
Nivel central	2	1	2	5

Fuente: elaboración propia.

TABLA 2. **Número de entrevistados según disciplina e institución de origen**

	PAV	CAJ	Total
Psicólogos	4	5	9
Trabajadores sociales	4	2	6
Abogados	1	3	4
Total	9	10	19

Fuente: elaboración propia.

## 5. Principales resultados

Esta sección se divide en dos partes. En la primera se presentan algunos antecedentes teóricos y empíricos, según estudios internacionales, para a continuación revelar los resultados del estudio cualitativo.

### 5.1. Antecedentes teóricos y empíricos

#### 5.1.1. Noción de víctima

La Organización de las Naciones Unidas en el documento Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder del año 1985 establece una definición de víctima que se encuentra vigente hasta el día de hoy:

“Se entenderá por ‘víctimas’ a las personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de los derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente en los Estados Miembros, incluida la que proscribe el abuso de poder.

Podrá considerarse ‘víctima’ a una persona, con arreglo a la presente Declaración, independientemente de que se identifique, aprehenda, enjuicie o condene al perpetrador e independientemente de la relación familiar entre el perpetrador y la víctima. En la expresión ‘víctima’ se incluye, además, en su caso, a los familiares o personas a cargo que tengan relación inmediata con la víctima directa y a las personas que

hayan sufrido daños al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización.

Las disposiciones de la presente Declaración serán aplicables a todas las personas sin distinción alguna, ya sea de raza, color, sexo, edad, idioma, religión, nacionalidad, opinión política o de otra índole, creencias o prácticas culturales, situación económica, nacimiento o situación familiar, origen étnico o social, o impedimento físico” (ONU, 1985, p. 1).

El Estado debe reconocer la calidad de víctimas de todos aquellos que sufran victimización, independiente de la viabilidad legal de su caso e independiente de la relación con el ofensor. Asimismo, la ONU enfatiza que dicha definición debe aplicarse a toda persona que haya sufrido agresión, sin discriminación.

Aplicar esta definición no siempre es fácil, porque, lamentablemente, reconocer a una víctima como tal no es un proceso automático. El ser considerado víctima es parte de un proceso social (Strobl, 2004), es decir, la sociedad determina quiénes merecen ser identificados como víctimas y quiénes no. Christie (1986) plantea la noción de “víctima ideal”, que se refiere a que tildamos como víctima a aquella mujer adulta mayor que es agredida a plena luz del día camino a su casa, pero negamos la victimización del joven que es agredido en una riña durante la noche mientras consume alcohol. Esta noción hace referencia a los estereotipos y prejuicios que tenemos como sociedad, desconociendo la calidad de víctimas de aquellos que consideramos han “precipitado” de algún modo la ofensa (ver, por ejemplo, Meyer, 2016; Randall, 2010). Más importante aún, se ha demostrado que la tendencia a culpabilizar a la víctima es uno de los principales orígenes de la victimización secundaria, que limita el acceso de los afectados a una adecuada respuesta judicial, social y de salud (Campbell et al., 1999).

### **5.1.2. Comprendiendo la naturaleza y características de la victimización criminal**

La victimización criminal, es decir, aquella producida por una acción -u omisión- ejercida por un ser humano y que está penada por la ley, se distingue de otros tipos de victimización (por ejemplo, desastres naturales) en tanto su daño no puede ser separado de su causa, esto es, del ofensor y como consecuencia, del carácter de injusticia envuelto en él (Duff, 2003). Pemberton y Vanfraechem (2015) plantean que existen dos tipos de daño asociados a la victimización criminal: el que se asocia al vivir una situación de agresión o vulneración propiamente tal, y el daño asociado a la injusticia de sufrir un acto criminal.

En relación con la victimización criminal como experiencia de agresión se pueden identificar varios tipos de efectos, entendidos como aquellas consecuencias directas del delito: lesiones físicas, pérdidas materiales y efectos psicológicos. Desde lo psicológico, algunas de las consecuencias descritas se

refieren al trastorno por estrés postraumático, emociones como culpa y rabia (Kilpatrick y Acierno, 2003; Shapland y Hall, 2007), y desconfianza y aislamiento social (Gutner et al., 2006). Sumado a esto, no es extraño que las víctimas experimenten reacciones sociales negativas por parte de su entorno inmediato, aumentando la sensación de estigmatización (Mueller, Moergeli y Maercker, 2008; Ullman y Filipas, 2001). Las víctimas muchas veces tienen serios menoscabos económicos por la agresión vivida, ya sea por gastos médicos o la pérdida de su trabajo (Shapland y Hall, 2007). Algunos deben mudarse de casa, barrio o ciudad para poder hacer frente al miedo o inseguridad (Bolívar, 2012), lo que es especialmente relevante en casos de violencia de género.

Más allá de los efectos negativos, la investigación ha determinado, sin embargo, que la reacción patológica sería lo menos frecuente (Brewin y Holmes, 2003). Las víctimas también presentarían recursos propios que les permitiría no sólo enfrentar exitosamente la situación de agresión, sino que también fortalecerse. Debido a esto, conceptos como resiliencia y crecimiento postraumático (Bonanno, 2004; Calhoun y Tedeschi, 2006) comenzaron a hacerse más comunes en el lenguaje y los estudios victimológicos. A pesar de que la resiliencia sería la respuesta más probable en la gran mayoría de las víctimas, se ha visto que el estrés postraumático de larga duración (llamado PTSD crónico) se asociaría más a delitos sexuales o a exposiciones crónicas de victimización (Brewin, Andrews y Valentine, 2000). En estos últimos casos, se recomienda que el tratamiento se centre en terapia psicológica que aborde el trauma y sus consecuencias (Associação Portuguesa de Apoio à Vítimas [APAV], 2016).

La duración de los efectos físicos, económicos, sociales y emocionales es muy diversa. Desde una perspectiva sistémica y ecológica, la trayectoria que sigue la víctima hacia la recuperación es un proceso multideterminado y dinámico, en el cual factores individuales, familiares, sociales y contextuales cumplen un importante papel. Esto hace muy difícil predecir el camino que seguirá cada víctima (Shapland y Hall, 2007) y la duración de los efectos experimentados. Lo anterior, sumado al proceso criminal que suele activarse, puede implicar que el trayecto de una víctima sea especialmente largo y difícil.

### **Reparación emocional**

A lo largo de los años y con el desarrollo del estudio del trauma, un tema que ha concentrado especial atención es el proceso de reparación emocional. Herman (2005) plantea tres fases en la recuperación del trauma desde una perspectiva de salud mental: seguridad, remembranza y luto, y reconexión con la vida cotidiana. Mientras lo primero se refiere a la posibilidad de dejar la experiencia traumática en el pasado, remembranza y luto se refiere a la

posibilidad de reconstruir una narrativa consistente de la experiencia, dando espacio a la aceptación de la pérdida. Finalmente, la autora menciona la importancia de mirar hacia el futuro y lograr conectarse con otros y consigo mismo. Harvey (1996), por su parte, plantea un modelo ecológico de reparación en trauma. Asume que la recuperación es un fenómeno multicausado y que, por lo tanto, la atención profesional no es garantía de reparación ni tampoco un requisito *sine qua non* para que esta se produzca. En su modelo, ella plantea los siguientes indicadores de recuperación: autoridad sobre los recuerdos, integración de recuerdos y afectos, tolerancia a los afectos (estos ya no son vividos como abrumadores); mejor manejo de los síntomas; autoestima; capacidad de relacionarse con otros sintiéndose seguro en esa conexión, y construcción de un significado adaptativo respecto de la experiencia de trauma. Esto último es necesario en tanto el delito tiene un gran impacto en nuestro sistema de creencias respecto del mundo, los otros y sí mismo, el que nos otorga una sensación de propósito y orientación en la vida (Janoff-Bulman, 1992, 2005). La experiencia de victimización criminal puede implicar que la víctima desarrolle un significado negativo de sí y de la sociedad, generando desconfianza y alterando su significado global y propósito de vida (Park, 2010).

No debe olvidarse, sin embargo, que los modelos de Harvey y Herman se han desarrollado en el contexto del estudio del trauma en general y no específicamente en el contexto de victimización criminal. Por lo tanto, lo planteado por las autoras puede ser relevante en tanto la víctima de delito ha vivido una agresión; sin embargo, no resuelve las necesidades que esta experimenta en tanto ha vivido una injusticia.

### **Necesidades de justicia de las víctimas**

Las personas que han sufrido un delito requieren recuperar un sentido de justicia, lo que se refleja en las necesidades que suelen tener en relación con el sistema judicial o más bien, con relación a cómo el Estado reacciona al delito. Las víctimas necesitan tener información (Schiff, 2007; Strang, 2002; Zehr, 2005), ser oídas y tratadas con respeto (Strang, 2002), ser reconocidas (Schiff, 2007) y validadas en el daño sufrido (Zehr, 2005). También necesitan participar de los procesos penales (Strang, 2002), pero en procesos menos formales, en los cuales su opinión sea tomada en cuenta (Strang, 2002). Eventualmente, las víctimas también podrían necesitar recibir compensación económica y una disculpa por parte del ofensor (Schiff, 2007; Strang, 2002; Zehr, 2005).

Daly (2017) plantea que las víctimas de delito, además de tener necesidades de diferente naturaleza, tienen intereses de justicia, es decir, expectativas sobre los procesos judiciales que son válidas en tanto ciudadanos que buscan justicia. La autora distingue cinco intereses de justicia: vindicación

(interés en que la agresión sea vista como delito por la sociedad), validación (importancia de ser reconocido/a como víctima), participación (información y participación en la toma de decisiones), voz (tener la posibilidad de contar la propia historia desde la propia narrativa) y responsabilidad del ofensor (que el proceso promueva al ofensor a tomar responsabilidad por lo hecho y sus consecuencias). El cumplimiento de estos intereses en contextos formales y significativos desde el punto de vista de la respuesta del Estado puede aumentar la sensación de justicia de las víctimas.

Estos intereses procedimentales han estado avalados por la literatura. Las encuestas de victimización han demostrado que las víctimas son menos punitivas que aquellas que no lo han sido (Van Kesteren y Dijk, 2010). Además, la forma como significan la palabra “castigo” puede estar asociada a acepciones diferentes al de “provocar sufrimiento del ofensor”. Por ejemplo, para las víctimas, que se imponga “prisión” puede ser una forma de reconocer socialmente la gravedad de los hechos (Aertsen, 2010). En la misma línea, se ha visto que las víctimas prefieren medidas orientadas a la rehabilitación y servicios a la comunidad en vez de medidas punitivas (Hoyle y Zedner, 2007), y más que tener una influencia en la sentencia, lo que desean es ser escuchadas durante el proceso (Wemmers y Cyr, 2004). En Chile, un estudio reciente (aún no publicado)<sup>7</sup> indica que efectivamente las víctimas de delitos violentos valoran los elementos procedimentales indicados por Daly (2017) y que para el 50% de los hombres y el 58,8% de las mujeres el resultado más importante de un proceso judicial es que la ofensa no ocurra nuevamente, percepción que lleva a pensar que la decisión de aumentar las penas en algunos delitos no sería una medida suficiente para dar respuesta a las víctimas en sus necesidades de justicia.

### 5.1.3. Asistencia y apoyo a la víctima: antecedentes del contexto internacional

En los años setenta se levantaron las primeras voces en diferentes países del mundo para expresar preocupación por la escasa participación de la víctima en los procesos penales y por la poca consideración social de sus necesidades y derechos (Rock, 2007; Strang, 2002). En los años ochenta se produjo un “resurgimiento de la víctima”, lo que en la práctica significó una mayor visibilización de los derechos de las víctimas en Estados Unidos y de mayor sensibilización por sus necesidades en Europa (Goodey, 2000). Un punto de inflexión a nivel internacional ocurrió con la Declaración de los Principios Básicos de Justicia para las víctimas de Delito y de Abuso de Poder de las Naciones Unidas (1985). En Europa se adoptaron dos instrumentos: la Convención Europea sobre la compensación de víctimas de delitos violentos (Consejo Europeo, 1983) y la recomendación de la posición de la víctima en el marco

<sup>7</sup> Fondecyt de Iniciación N°11160741 “El rol de las necesidades de justicia en el proceso de superación y reparación del daño de víctimas adultas de delitos violentos en Santiago de Chile”, dirigido por Daniela Bolívar, coautora de este informe.

del proceso penal (Consejo Europeo, 1985). Otros instrumentos regionales se produjeron más tarde, siendo el más importante la Directiva 2012/29/EU del Parlamento y Consejo Europeo, que estableció estándares mínimos sobre los derechos, apoyo y protección a las víctimas de delito. Esta es una directiva vinculante, es decir, obliga a los Estados miembros a asegurar estándares de atención y protección.

Desde entonces, diferentes países han comenzado a implementar medidas que apuntan tanto a mejorar la participación de la víctima en el sistema penal como a ofrecer servicios que puedan responder a las consecuencias de la victimización. En la primera dimensión, reformas legales han permitido la inclusión de mecanismos indirectos de participación (como las Declaraciones de Impacto de la Víctima al momento de la sentencia en Estados Unidos y Holanda) o de mecanismos directos de participación como justicia restaurativa en diferentes tipos de delitos y momentos del proceso penal (por ejemplo, Bélgica y Holanda). En la segunda dimensión se han desarrollado programas de compensación estatal, como en el caso de Inglaterra, y programas de apoyo a la víctima en la mayoría de los países europeos, Estados Unidos y Canadá.

A nivel internacional, los programas de apoyo a la víctima varían entre ser servicios ofrecidos por la propia comunidad, las ONG o servicios estatales. En bastantes países europeos, esta ayuda es ofrecida desde los ministerios de Justicia, ya sea coordinando la oferta de ONG (compuestas por voluntarios, como es el caso de Suecia), u ofreciendo directamente el servicio (como ocurre en Hungría) (APAV, 2016). Existen países con programas nacionales que ofrecen cobertura en todo el territorio o con organismos locales de cobertura focalizada<sup>8</sup>. Por lo mismo, la diversidad de organismos, dependencias y estructuras que dan cabida a estos servicios es enorme y hace muy difícil compararlas.

Los servicios que los organismos de apoyo a la víctima pueden ofrecer son, por ejemplo, líneas telefónicas de ayuda, orientación, apoyo material o legal. Mientras las líneas telefónicas de ayuda (*hotlines*) buscan ofrecer una orientación muy cercana a la denuncia (intervención en crisis), las otras persiguen acompañar, orientar, apoyar y asesorar a lo largo del proceso penal, ya sea en materias relacionadas con este como en necesidades de salud, materiales u otras (Dachy y Bolívar, 2013). Además de lo anterior, algunos programas pueden ofrecer servicios para contextos específicos de victimización, como víctimas indirectas de homicidio, violencia doméstica, etcétera (por ej., APAV, 2016).

---

<sup>8</sup> En Europa, los países que tienen programas de apoyo a víctimas a nivel nacional son Austria, Bélgica, Estonia, Finlandia, Alemania, Holanda, Portugal, Eslovaquia, Suecia y Reino Unido (Dachy y Bolívar, 2013).

A modo de ejemplo, podemos mirar el caso de España, donde existen las Oficinas de Asistencia a las Víctimas, que son un servicio público y gratuito implantado por el Ministerio de Justicia de acuerdo con la Ley 35/1995 de ayudas y asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual (Boletín Oficial del Estado del 12 de diciembre del año 1995) (Gobierno de España, n.d.). Estas oficinas se orientan a otorgar información, apoyo, asistencia y acompañamiento cuando sea preciso para solventar las necesidades específicas de las víctimas que hayan sufrido daños considerables por la gravedad del delito, con especial atención en los menores, las víctimas de violencia de género o doméstica, la tercera edad, y las personas con discapacidad. El servicio contempla fases como acogida, información, intervención y seguimiento, incluido acompañamiento psicológico (intervenciones en crisis y terapéuticas breves) y vinculación a la red asistencial. Si bien estas oficinas nacieron con el objetivo de ser un servicio universal, desde el año 2004 y producto de una nueva ley sobre violencia doméstica, estos centros se han transformado en “puntos de coordinación” en esta temática, ofreciendo desde entonces una baja cobertura en otros delitos (Villacampa, 2010).

La organización regional de apoyo a la víctima en Europa (Victim Support Europe, VSE) establece criterios de calidad para los servicios de la víctima. Para esta organización es fundamental que los programas estén centrados en las personas afectadas, sean independientes, estén orientados a apoyar la satisfacción de las necesidades causadas por el delito, sean accesibles y gratuitos, y que reciban a las víctimas independiente de la existencia de la denuncia, con profesionales altamente entrenados y especializados (VSE, s.f.). También anuncian que los servicios no deben generar “jerarquías de víctimas” y que los profesionales que trabajan en esta área deben creer en esta, además de asumir una conducta proactiva en la entrega de información (VSE, 2013). Finalmente, proponen una serie de acciones desde la denuncia hasta la etapa de la ejecución de la pena, incluida la posibilidad de derivar a justicia restaurativa (VSE, 2013).

Miremos un ejemplo más cercano a nuestro país: México, donde desde el año 1993 se elevó a rango constitucional el derecho de las víctimas (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2010). Según Lima (2003), los programas de atención pueden tener dependencia gubernamental o no. Allí muchos Estados optaron por servicios focalizados en tipos de víctimas específicos, como mujeres víctimas de violencia de género, personas extraviadas y delitos sexuales. Actualmente existe un programa a nivel nacional llamado Centros de Justicia para Mujeres, que se sustenta en una serie de leyes generales sobre violencia y mujeres. En particular, la Ley General de Acceso en las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (promulgada en el año 2012) establece como obligación del Estado proteger a la víctima de violencia de género, proponiendo modelos de atención, prevención y sanción. Los Centros de Justicia para

Mujeres se adaptan a un modelo no punitivo sino preventivo de atención y busca centrarse en las necesidades de ellas, respetando su derecho a decisión, entre otras cosas.

Más allá de las características de los servicios, no podemos olvidar que los programas sociales se insertan en una determinada ecología social de políticas públicas, leyes, orientaciones y contexto cultural, lo que responde a procesos culturales e históricos y determina la orientación que se le dé a estos servicios (APAV, 2016). En el caso del apoyo a la víctima, la ecología social tendría componentes como el clima punitivista del país, el contexto legislativo (tipo de sistema penal y posición de la víctima), miedo al crimen de la población, el nivel de confianza de esta en las instituciones del Estado y en el sistema judicial, y la existencia de una red de servicios externos al sistema penal, tales como cobertura de seguros, atención en salud primaria, secundaria y terciaria, además de salud mental. Según APAV (2016), es relevante que haya consistencia externa entre el programa y su entorno ecológico desde el punto de vista de los procedimientos, orientaciones ideológicas, entre otros. Países con un entorno ecológico más hostil para responder en este sentido requerirían invertir más trabajo para mejorar la respuesta estatal a las víctimas de delito (APAV, 2016).

#### **5.1.4. Conclusiones sobre los antecedentes teóricos**

La ONU nos habla de un concepto de víctima que se aleja de una noción legal de la misma. En otras palabras, sugiere que los Estados miembros se hagan cargo de responder a ellas, independiente de la viabilidad de sus procesos judiciales. Por otra parte, a pesar de esta noción, las personas y sociedades tendemos a tener una imagen (irreal) de víctima ideal, lo que explica no solo la victimización secundaria (las culpabilizamos), sino también la dificultad que algunos tipos de víctimas puedan tener para acceder a servicios específicos, como el legal. Además, la víctima puede sufrir diferentes tipos de daño, pero la evidencia indica que una mayoría puede también responder de manera resiliente, lo que significa que no debemos asumir automáticamente que la ayuda psicológica especializada de larga data (terapia) es el único camino por el cual vamos a asegurar la recuperación. Asimismo, dado que la victimización criminal contempla una agresión y también una experiencia de inequidad, las víctimas tienen, además de las necesidades emocionales, materiales y de salud producidas por el delito, intereses de justicia, un asunto que debe considerarse en cualquier propuesta de política pública en relación con la atención de víctimas. A esto se suma que la experiencia internacional indica que los programas de apoyo pueden tener diferentes características, pero en su mayoría ofrecen prestaciones que buscan, por una parte, satisfacer necesidades producidas por el delito y por otro, acompañar y promover la participación durante el proceso judicial. Y finalmente, parte de la calidad de los programas de apoyo se juega en su autonomía y capacidad de centrarse

en la víctima más que en los objetivos institucionales. Luego, no se puede ignorar como marco general de estos programas su ecología social, lo que habla de la importancia que tiene el contexto político, legal, cultural e institucional en la facilidad (o no) que tengamos para situar a la víctima del delito en la política pública.

## **5.2. Resultados del estudio cualitativo: la perspectiva de los profesionales**

### **5.2.1. La ecología social de la atención de víctimas en Chile**

Se puede decir que los programas de nuestro país se insertan en un ambiente social hostil. Es de público conocimiento el aumento de la desconfianza de la sociedad chilena en las instituciones del Estado, además de un discurso público en materia de seguridad que resalta una visión punitivista, que, como ya hemos visto, no necesariamente refleja las necesidades de las víctimas de delitos. Como indicó uno de nuestros entrevistados, la respuesta legislativa, que ha aumentado últimamente desde la promulgación de leyes que aumentan penas, está desarticulada con las necesidades y demandas de las víctimas, algo que se suma a una sociedad que solo parece reaccionar cuando se produce exposición mediática o conmoción pública.

En las entrevistas realizadas a nivel nacional quedan develados también algunos aspectos críticos de dicha ecología social, esta vez desde un nivel meso, es decir, en relación con la oferta pública de otros servicios, más allá de los programas PAV o centros de las CAJ. En este sentido la respuesta del Estado de Chile a la victimización criminal se ha centrado en la implementación de diversos programas y servicios. Algunos son servicios “de paso”, es decir, que la víctima contacta en su recorrido por el sistema penal o en su búsqueda de apoyo en otras áreas (como Carabineros, servicio médico legal, servicios de urgencia, fiscalía, tribunal de garantía, servicios municipales, entre otros), mientras que otras son servicios de “permanencia”, es decir, aquellos que buscan ofrecer una atención de mediano o largo plazo. Entre estos servicios encontramos los centros del PAV y los CAVI de las CAJ, el Programa de Protección Especializada en Maltrato y Abuso Sexual Infantil Grave (PRM)<sup>9</sup> y el Programa de Representación Jurídica (PRJ)<sup>10</sup> del Servicio Nacional de Meno-

9 Los PRM son una oferta especializada del SENAME para niños/as víctimas de abuso sexual, promoviendo su recuperación integral (física, psicológica, social, sexual, emocional), asegurando la interrupción del maltrato y proveyendo contextos protectores en el proceso (lo que incluye trabajo con esos adultos protectores); tiene como objetivo contribuir al proceso reparatorio (entendido como la resignificación del daño asociado a la experiencia de maltrato grave o agresión sexual) del niño, niña o adolescente que ha sufrido maltrato físico o psicológico grave, constitutivo de delito (el maltrato psicológico sólo es constitutivo de delito en el contexto de VIF, como se define en la Ley de Violencia Intrafamiliar, N° 20.066 —o eventualmente puede dar lugar al delito de trato degradante contemplado en el artículo 403 ter del Código Penal—), o agresión sexual infantil (Sename, 2015).

10 El PRJ está dirigido a los niños, niñas y adolescentes que han sufrido graves vulneraciones de derechos, eventualmente constitutivas de delitos, que requieran de representación judicial ante Juzgados de Familia, Tribunales de Letras con Competencia en Familia, Tribunales con

res (Sename); los Centros de Atención y Reparación para Mujeres Víctimas/Sobrevivientes de Violencia Sexual (CVS) del Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género (Sernameg) y el Centro de Asistencia a Víctimas de Atentados Sexuales (CAVAS) de la Policía de Investigaciones. Los servicios “de paso” no tienen como objetivo único atender a la víctima, sino que esta atención se produce en el contexto del ejercicio de muchas otras funciones. En cambio, entre los servicios de “permanencia” el objetivo principal es otorgar un apoyo a los ciudadanos afectados por un delito. Se debe considerar que estos servicios coinciden completa o parcialmente entre sí, ya sea en población objetivo o prestaciones ofrecidas, lo que genera diversas dificultades.

Frente a esta amplia oferta del Estado existen diferentes puertas de entrada a los servicios, lo que hace que el recorrido de la víctima acontezca de una manera inorgánica, sin flujos claros. Dependiendo del caso, muchas instituciones se pueden involucrar en una intervención, a veces ejerciendo un rol desde la propia agenda institucional más que desde los intereses de esa víctima en específico (por ejemplo, en casos con muchas entidades querellantes). Existen excepciones, sin embargo, como ocurre en el femicidio, en que se ha establecido una ruta definida que determina cómo será la experiencia de las víctimas a lo largo del proceso. Esta diferencia se explicaría en parte por la pauta de la agenda pública y de las instituciones, dándole mayor atención a delitos específicos. El recorrido de la víctima, además del tipo de delito, también es determinado por el componente de la territorialidad, por la dinámica y administración local del servicio y de la red asistencial disponible en la comuna o provincia. En otras palabras, en cada región puede haber rutas y trayectorias diferentes dependiendo de cómo se vinculen y coordinen sus instituciones.

Una forma de resolver esta dificultad fue establecer en el año 2007 la Red de Asistencia a Víctimas (RAV) que reúne a diversos organismos con el objetivo de coordinar acciones y derivaciones, además de acordar metodologías para la prevención de la victimización secundaria. Esta red, coordinada desde el PAV y pese a que se valora su aporte en términos de una visión y abordaje sistémico de la problemática, no ha tenido los resultados esperados. En la perspectiva de nuestros entrevistados, en Chile las distintas políticas institucionales no están “suficientemente coordinadas”; las respuestas de organización han sido diseñadas de manera “más reactivas (...) tapando parches”. En otras palabras, si bien existe una red, no existe un “sistema de atención”, y así quedan diferentes necesidades sin ser abordadas.

---

Competencia Penal, Tribunales Superiores de Justicia o ante el Ministerio Público, otorgando defensa jurídica ante los procesos judiciales para la restitución de los derechos vulnerados. Esta representación no incluye materias de régimen comunicacional, alimentos o cuidado personal (Sename, 2019).

A esto se agrega una falencia. Las víctimas no tienen solo necesidades que pueden surgir durante el proceso de investigación, sino también durante la etapa de ejecución de la pena, en el contexto de beneficios penitenciarios o libertad condicional. Sin embargo, esto no está contemplado en nuestra legislación, a diferencia de lo que sucede, por ejemplo, en España, donde la víctima tiene derecho a información sobre elementos de la ejecución penal que la pueden afectar especialmente desde el punto de vista de su seguridad (Burón, 2017)<sup>11</sup>. Las deficiencias en la etapa de ejecución de la pena requieren que el Estado chileno “logre generar un sistema de protección que considere el antes, durante y después” (del proceso penal), además de un sistema coordinado que “considere flujos de trabajo, procesos de trabajo y una oferta clara de prestaciones”.

Por lo tanto, la percepción es que, pese a la oferta disponible, esta se sustenta en políticas disgregadas en las cuales el sujeto víctima se fragmenta según los distintos ámbitos de afectación o según grupos específicos que han ganado prioridad en la propia agenda pública de cada institución. Como consecuencia, “cada oferta tiene sus propios modelos de intervención, sus propios asientos de focalización, sus propias formas de prelación, sus propios presupuestos, los que conversan muy poco entre sí”.

### 5.2.2. Modelo de gestión

En esta sección nos referiremos a los nudos críticos identificados en el ámbito de la gestión de los servicios de atención a víctimas. Quisiéramos mencionar que en general los entrevistados distinguen poco entre los modelos de gestión y de atención, indicando a veces como modelo de atención elementos que corresponden a la gestión. En las siguientes secciones hemos hecho el intento de separar estos ámbitos, aunque no hayan sido diferenciados de esta forma por los entrevistados.

#### Priorización de víctimas

Los centros han desarrollado criterios particulares de exclusión e inclusión de casos. El PAV atiende a todas las personas afectadas por delitos en Chile, focalizándose especialmente en aquellas que han sufrido hechos violentos y de connotación pública<sup>12</sup> (SPD, 2019). Los CAVI otorgan atención a víctimas de delitos violentos<sup>13</sup> y que no cuenten con recursos para acceder a una atención profesional jurídica, psicológica y social. Sin embargo, este criterio

11 Este autor también resalta cómo la víctima puede exigir en esta etapa la reparación del daño (Artículo 72.5, Ley Orgánica General Penitenciaria).

12 Homicidios, cuasidelitos de homicidio, secuestros, violación a mayores de 14 años, abuso sexual calificado, trata de personas, robos violentos, lesiones graves y lesiones/muertes por manejo en estado de ebriedad o bajo la influencia del alcohol.

13 Delitos de alta lesividad, tales como homicidio, parricidio, secuestro, delitos sexuales, trata de personas, cuasidelito de homicidio, cuasidelito de lesiones graves o gravísimas, robo con violencia o intimidación y lesiones.

socioeconómico no se aplica en los casos en que la víctima sea un/a niño/a o adolescente, o en situaciones de violencia intrafamiliar. Asimismo, acogen excepciones en virtud de la condición de vulnerabilidad que presenta la víctima al momento del ingreso a propósito del ilícito, por lo que en la práctica acceden todas las víctimas que lo requieren (MJYDH, 2020).

En el PAV, los entrevistados mencionan varios criterios de exclusión: casos de delitos sexuales cometidos contra niños, niñas y adolescentes (los que deben derivar a los PRJ de la red Sename, especialmente cuando la protección de los niños no está asegurada)<sup>14</sup>; delitos que ocurren en contextos de ajuste de cuentas por drogas o en que la víctima tenga antecedentes por drogas, y agresiones en contexto de riña. Tampoco representan casos en que el ofensor es un agente del Estado. En los centros de atención de los PAV los casos pueden entrar sin obligación de denuncia, dado que lo jurídico no es lo central de su atención.

Por su parte, los centros de las CAJ definen su atención como eminentemente jurídica, lo que significa que su principal criterio de ingreso es que el caso haya sido denunciado y que además haya interés en poner una querrela. La mayor fuente de derivación de los casos es desde la Fiscalía, Unidades Regionales de Atención a las Víctimas y Testigos (Uravit), algunas veces motivados por la posibilidad que se realice desde el servicio de atención de víctimas un peritaje. Dada esta realidad, debemos recordar que las Uravit, a su vez, también tienen su catálogo prioritario de casos con derivación automática desde los fiscales, lo que implica que los casos que acceden a los servicios han pasado por un triple filtro: la selección que hacen los fiscales para derivar a las Uravit, la selección de estas últimas para derivar a los servicios de atención y finalmente los propios criterios de estos.

### **Sectores (provincias, comunas) sin cobertura**

Sumado a la existencia del riesgo de la sobreoferta está el riesgo de lo contrario, ya que algunos territorios tienen gran diversidad de servicios y otros no son cubiertos. Sobre este asunto, los entrevistados mencionan la necesidad de ser un programa accesible universalmente, porque “la necesidad va a surgir si la gente sabe que existe la oferta”.

Mientras miembros del PAV relatan una dificultad puntual relacionada con la gestión y la dispersión territorial del servicio, las CAJ son cuatro organismos que atienden cuatro macrozonas, pero sin una centralización administrativa. Esto demuestra la necesidad de un justo balance entre la administración central y la posibilidad de una mejor gestión desde los territorios.

---

14 Esto usualmente implica nueve o diez meses de lista de espera.

### **Sistemas de registro no comparables**

Los servicios de las CAJ y PAV tienen sus propios sistemas de registro y monitoreo, lo que permite conocer las estadísticas de las atenciones, casos y prestaciones entregadas, como también acciones de difusión. Esto “sirve para poder tener un panorama y tomar decisiones” y tener un seguimiento de estas. El PAV cuenta, además, con metas de gestión del programa que involucra algunos indicadores de resultados (por ejemplo, el porcentaje de casos en que se terminó el plan de intervención) y con una encuesta de satisfacción de usuarios que aborda tres componentes: satisfacción del trato recibido, recomendación del servicio y psicoeducación, derechos de las víctimas y redes institucionales. Si bien estos sistemas de registro y evaluación son relevantes, no son comparables, ya que ambos servicios se centran en dimensiones diferentes, lo que dificulta tener una perspectiva a nivel nacional<sup>15</sup>.

### **Trabajo en red dependiente de voluntades personales**

El trabajo en red es fundamental para la atención a las víctimas; sin embargo, el cómo se dé está directamente relacionado con aspectos y dinámicas territoriales, y su definición y caracterización depende del trabajo realizado en los centros que, a su vez, tienen “una cultura particular que viene de la zona de donde están insertos”. Los coordinadores definen metas frente a la realidad local y son los profesionales quienes asumen la tarea de definir las redes, muchas veces a través de contactos personales más que mediante convenios institucionales formales.

Una necesidad que aparece recurrentemente en las entrevistas es la de poder realizar derivaciones eficientes a atención psiquiátrica tanto adulta como infantil. Este tipo de atención es muchas veces necesaria por consecuencias de la victimización, tales como depresión, ansiedad e ideación o intentos de suicidio. En la práctica, solo un entrevistado comentó contar con este recurso en su propio centro (el equipo contaba con un psiquiatra por horas), pero el resto debía lidiar con esta necesidad derivando a la red de salud, donde por los propios protocolos los casos debían primero ser derivados a atención primaria para que algún médico evaluara la posibilidad de pasar a nivel secundario. Esto, además de llevar a las víctimas a realizar pasos innecesarios y demorar el acceso a la atención, es una fuente importante de victimización secundaria, pues obliga a la persona a contar en todas estas instancias la experiencia vivida. De acuerdo con las entrevistas, muy pocos centros habían logrado convenios directos con hospitales, los cuales usualmente dependían más de voluntades personales que de procedimientos institucionales.

<sup>15</sup> Es importante destacar que estudios recientes resaltan la necesidad de generar evidencia a nivel internacional sobre el impacto de los programas de asistencia a la víctima en el bienestar de sus usuarios, más allá de su satisfacción (APAV, 2014).

### **Infraestructura insuficiente en algunos servicios**

Varios entrevistados apuntan a la necesidad de un “lugar con las condiciones mínimas de comodidad para poder trabajar este tipo de delitos, desde box con buena iluminación, un lugar adecuado en el cual se pueda atender, entregar una atención de calidad”. Una infraestructura de calidad es representada como un mensaje de dignidad a las víctimas de delito y la posibilidad de proporcionar las mínimas condiciones de confidencialidad.

### **Carencia o limitada asesoría técnica**

En el caso de los centros de las CAJ, la asesoría técnica es inexistente desde hace años. Como consecuencia, cada centro funciona bajo criterios propios de sus modelos de atención, sin procesos de inducción para profesionales nuevos ni políticas de supervisión o capacitación internas. Si bien en los centros de las CAJ existe la figura del subcoordinador técnico, esta función no lograría suplir la necesidad de asesoría, pues se requiere de una visión externa y unificada de los objetivos del programa. En el caso del PAV, existe a nivel central la figura del asesor técnico, cuya función es apoyar a los equipos en decisiones específicas. Esto es valorado por los entrevistados; sin embargo, mencionan como un obstáculo que esté ubicado a nivel central, ya que dificulta conocer las particularidades del territorio. Además, estos asesores técnicos realizan varias funciones, entre ellas, aquellas relacionadas con recursos humanos (selección de personal), lo que complica su dedicación a la asesoría técnica propiamente tal. Finalmente, mucha de su asesoría se centra en aspectos administrativos y de gestión más que en aspectos relacionados con el modelo de atención.

### **Inexistencia de políticas de autocuidado**

Los entrevistados mencionan también la necesidad de políticas de autocuidado. Reconocen la alta carga emocional que demanda el trabajo con víctimas de delitos, a lo que se suman los contextos de alta vulnerabilidad social de sus usuarios, haciendo más difícil la intervención.

### **5.2.3. Modelo de intervención**

En este apartado hemos incluido las referencias de los profesionales respecto del modelo de atención de los servicios de atención a víctima, lo que pasa por el objetivo de su atención y las prestaciones ofrecidas para lograrlo.

En el caso del PAV, desde el año 2016 cuenta con un modelo de atención<sup>16</sup> que adopta como eje articulador el enfoque de derechos humanos (en oposición al enfoque de necesidades), operacionalizado a través de algunos princi-

---

<sup>16</sup> El objetivo del PAV supone un proceso de intervención integral que aspira a obtener como resultado la promoción de la superación de las consecuencias negativas del delito, entendido como “un proceso gradual y no lineal, que los sujetos de intervención desarrollan según sus distintos contextos sociales y culturales, así como sus recursos o fortalezas, determinando avances y retrocesos” (SPD, 2016, p. 29).

pios orientadores como igualdad y no discriminación, participación, género, interdisciplinariedad, e intersectorialidad (SPD, 2016). El modelo de atención CAVI es del año 2010<sup>17</sup>, su carácter es sistémico e interdisciplinar, y adopta como principios inspiradores (MJYDH, 2010) el acceso a la justicia y el trato justo, además de la participación, la asistencia y atención integral, el enfoque de género y el derecho a la reparación.

Sin embargo, durante las entrevistas se observó que no existe un modelo único de atención. Los centros “operan de manera diferente” y los lineamientos adoptados en terreno “se han ido construyendo a través de la práctica”. Por la misma razón, no fue posible observar con claridad cómo los modelos teóricos planteados por sus programas “aterrizaban” en el terreno (más allá de los elementos de gestión).

### **Objetivo de la intervención**

Cuando consultados por los objetivos de su servicio, los entrevistados reportaron metas diferentes. Entre los objetivos mencionados se encuentran la prevención de la victimización secundaria, la reparación del daño, la promoción de la participación de la víctima en el proceso penal, la protección de la víctima (generar un contexto que evite la revictimización en niños y adultos), y la reducción de los efectos del delito. Si bien todos estos objetivos son dimensiones relevantes, la consideración de todos ellos conlleva focos diferentes y en consecuencia, distintos roles del servicio de apoyo a la víctima. Además, pocas veces se pudieron identificar definiciones operacionales de estos objetivos, siendo conceptos que parecen entenderse como conocidos cuando en realidad parecen existir diferentes formas de entenderlos.

De todos los objetivos mencionados, una de las nociones más recurrentes en las entrevistas es la de reparación. Este concepto fue usualmente asociado con las nociones de “resignificar la experiencia”, por un lado, y con “disminución de sintomatología” o “recuperación de bienestar previo al delito”, por otro. El objetivo de reparación se comprende como una noción interdisciplinar; sin embargo, su definición no es del todo clara y la asociación a las nociones de resignificación y bienestar impresiona más bien como algo que compete principalmente al área psicológica, dejando en un ámbito ambiguo lo que reparación podría significar desde una dimensión jurídica o social. En

17 El modelo de atención CAVI establece tres objetivos (MJYDH, 2010, p. 25): (i) brindar atención interdisciplinaria a víctimas de delitos violentos y sus familias con el objeto de ayudar a superar la situación traumática, restablecer su funcionamiento habitual e integrar la experiencia vivida o modificar los factores que provocaron o facilitaron el delito; (ii) prevenir y atenuar las consecuencias secundarias de ser víctima y paralelamente, proteger los derechos de las personas afectadas, haciendo efectiva la responsabilidad legal del agresor y la reparación del daño y perjuicio causado; (iii) entregar a la comunidad herramientas que le permitan conocer y ejercer sus derechos, incorporando a la víctima y a su red social primaria como sujetos activos en el enfrentamiento y superación del impacto del delito, de acuerdo a sus potencialidades y a los recursos externos otorgados por el sistema o medio en el que se desenvuelve.

general, los profesionales tienden a visualizar que tanto lo jurídico (en sus diferentes dimensiones posibles, información, representación, querrela) como lo social (la conexión con redes, el apoyo familiar, la vinculación a beneficios) pueden colaborar en este proceso, pero no parece haber un lineamiento claro respecto de cómo estas áreas podrían contribuir y por qué. De hecho, uno de los entrevistados considera el proceso jurídico como un obstáculo para la reparación, lo que habla de una mirada en la cual la trayectoria de la víctima por lo legal está escindida de su experiencia de recuperación personal.

### **Trabajo interdisciplinario**

Uno de los aspectos que los entrevistados más resaltan del modelo de atención es el trabajo interdisciplinario que realizan. Usualmente los equipos están compuestos por abogados penalistas, psicólogos y trabajadores sociales que ofrecen apoyo a los y las usuarias en materias legales, sociales y psicológicas.

Los entrevistados mencionan la importancia de realizar intervenciones desde las tres áreas, aunque se suele reconocer que usualmente es una disciplina la que conforma la “médula espinal” de la intervención, alrededor de la cual se configuran las otras dos. En concreto, los centros de víctimas de las CAJ tienden a tener como eje principal la atención legal, siendo la atención psicológica en los centros PAV. La disciplina imperante de alguna manera es la que determina los ingresos y los tiempos de intervención, dando espacio para que otras áreas puedan identificar necesidades o temas emergentes con posterioridad.

Una de las manifestaciones del trabajo interdisciplinario son las reuniones de equipo. Los objetivos de esas instancias se relacionan con la necesidad de tomar decisiones: definir la derivación interna del caso y la ruta de atención de un caso con relación a los tres componentes disponibles (plan de intervención psico-socio-jurídico). La decisión se toma dependiendo de las necesidades identificadas en la entrevista de acogida, que es un hito muy relevante<sup>18</sup>. También se puede definir la realización de una pericia social, las estrategias a tomar frente a un caso de gran complejidad y determinar temas del proceso judicial desde las necesidades detectadas en la víctima.

Los equipos mencionan la posibilidad de realizar atenciones en dupla o a veces, en situaciones excepcionales, en tripletas. En general, esa es una práctica construida desde la realidad de cada centro, ya sea por decisiones tomadas en cada equipo o por el enfoque de la atención. En algunos lugares se considera relevante que el profesional o los profesionales que asumen esta tarea tengan una visión integral del caso para explorar necesidades en las

---

18 Esta primera entrevista puede suceder de diferentes maneras (en dupla, en tripletas, o solo uno de los profesionales del centro) y es realizada por distintos actores (por el equipo psicosocial, o solamente por el abogado, o por el coordinador/a independientemente del rol profesional en el centro).

tres áreas, a diferencia de los centros de las CAJ, donde usualmente son los abogados quienes realizan la primera atención, debido al carácter jurídico del programa. A pesar de ello, en algunos centros los abogados son acompañados por algún representante del área psicosocial para tener una impresión más completa del caso.

Al describir el trabajo interdisciplinario, los profesionales usualmente mencionaron las tareas o funciones asumidas por cada disciplina. En el área jurídica, los entrevistados reconocen la importancia de proporcionar acompañamiento a la víctima en el proceso penal, lo que se traduce en información y en algunas ocasiones, representación. La atención legal es vista como una herramienta en dos sentidos. En primer lugar, para mejorar la experiencia de la víctima con el sistema penal (en tanto se puede mantener informada o puede participar indirectamente a través de su representante). En segundo lugar, como una estrategia que mantendrá a la víctima vinculada al proceso legal hasta que se requiera su participación en el juicio oral.

Con relación al área social, los profesionales describen su trabajo como la realización de trabajo en red (derivación a otros servicios) e intervención familiar. En caso de maltrato infantil, plantean que el rol del trabajador social es esencial para fortalecer vínculos protectores. Los informes sociales son habitualmente otra tarea y permiten orientar a las autoridades judiciales respecto de los contextos en que se dan los casos. Algunos reconocen que el papel del trabajador social es fundamental y de alta complejidad, pero también que su área es la que se encuentra más desdibujada dentro del modelo.

En relación con el área psicológica, en esta se suele ofrecer terapia, la que tiene características de atención clínica individual. Los entrevistados no hacen referencia a un enfoque psicológico específico, por lo que eso depende de la formación y orientación específica del profesional. Se mencionan diferentes objetivos de esta atención. Por un lado, algunos profesionales dicen que la atención se centra en los efectos de la victimización, lo que significa que temas emergentes de salud mental no directamente asociados a la victimización no pueden ser atendidos en los servicios de asistencia a víctimas, por lo que se requeriría hacer una derivación a la red de salud. Algunos entrevistados manifiestan como una dificultad el hecho que usuarios que se encontraban en aparente mejoría presentan recaídas debido a hitos judiciales, de lo que se deduce que es una atención centrada principalmente en el manejo de síntomas. En menor medida, se menciona como objetivo el recuperar el proyecto de vida<sup>19</sup>.

---

19 La necesidad de atención psicológica a veces es detectada por el profesional que realiza el ingreso y en otras ocasiones explícitamente solicitada por los usuarios.

Para comenzar el trabajo de reparación se requiere que la víctima esté protegida de posibles futuras agresiones, eso es clave. Pese a ello, las condiciones de vulnerabilidad de algunos usuarios hacen necesario repensar el trabajo psicológico tal como se lo concibe hoy:

“(...) son víctimas que están en una realidad tan multiproblemática que en el fondo yo no puedo esperar que la persona responda adecuadamente. No se podrá empezar un proceso de intervención psicológica si está pensando en que está cesante y que no tiene plata, que no tiene con qué parar la olla en ese momento, o que tiene un hijo que está con problemáticas de consumo abusivo de drogas, que está viviendo con él y su hijo, que no los deja vivir en paz todos los días, etcétera” (trabajador social).

### **Nudos críticos de la atención**

#### *Contexto de vulnerabilidad social como obstáculo para la reparación*

El logro del objetivo de la reparación presenta diferentes dificultades. Por un lado, en un porcentaje importante los usuarios provienen de contextos de alta vulnerabilidad social y algunos con repetidas experiencias de victimización previas. Esto lleva a que el objetivo de resignificar la experiencia se mantenga como una meta “ambiciosa y poco realista”, dado que son muy pocos los casos en los que se da este resultado, pues se logran intervenciones que a veces solo contienen a la víctima en las diferentes crisis que vive en el contexto de su trayectoria:

“Muchas veces las características de los usuarios que tenemos, de los perfiles socioeconómicos que tenemos es (...) a ver, con toda la certeza que muchos de los objetivos se ven interrumpidos, entonces ahí uno tiene que o modificarlos, o todo eso. Entonces de repente esa mirada súper clínica que uno quiere tener en la psicología se interrumpe” (psicólogo).

#### *Casos y familias fragmentadas*

Según lo referido por los profesionales, es prioritario que los casos reciban atención en las tres áreas, pero esto no es siempre posible debido a situaciones específicas como:

- El caso no puede ser representado judicialmente por la institución por criterios institucionales, pero permanece en el centro para atención psicológica o social.
- El delito pudo haber sucedido en otra jurisdicción y requiere atención legal en otro centro.
- En casos de maltrato infantil intrafamiliar, la atención psicológica está siendo dada por PRM, pero el servicio de víctimas asume atención judicial, dado que PRM no cubre ese tipo de atención.

- En casos de maltrato infantil, la atención en PRM se centra en el niño, por lo que alguna necesidad de atención más específica de los padres (por ejemplo, elaboración de historias de abuso anterior) son atendidas en el servicio de atención a víctimas.
- En caso de maltrato infantil, la atención psicológica del niño se da en el centro de atención, pero la representación legal se da en un PRJ.
- En casos de maltrato infantil intrafamiliar o violencia intrafamiliar, la atención jurídica queda fragmentada en un eje penal y otro familiar: la esfera penal es atendida por el servicio de víctimas y los temas de familia, junto a los Tribunales de Familia, son derivados a un PPF.
- Cuando la intervención está muy centralizada en el componente jurídico, los casos son derivados una vez que finaliza el proceso penal o hay desistimiento de la víctima en seguir con el proceso, para dar seguimiento a la atención psicológica y social pendiente en otro servicio.
- La alta demanda hace que el caso entre a atención legal, pero solo algunos acceden a atención psicológica por falta de cupo, y son derivados a otro servicio.

Las divisiones de casos que se mencionan en esta lista no solo reflejan dificultades prácticas para una atención interdisciplinaria, también reflejan diferencias institucionales en términos de sus grupos objetivos, lo que implica para familias y casos específicos que su situación reciba una atención segmentada, con todas las dificultades prácticas y técnicas que esto significa.

#### *Los requerimientos judiciales marcan la agenda de la intervención*

Otro obstáculo para la atención multidisciplinaria son los requerimientos judiciales. En algunos casos, los centros han adaptado sus modelos a las demandas de la fiscalía, por ejemplo, implementando pericias psicológicas como primer paso de la atención, lo que trae como consecuencia la ejecución de un doble rol profesional, especialmente para el psicólogo, quien pasa de “perito” a “tratante”. En otros casos, la demanda de los tribunales de familia implica no solo una demanda sistemática de informes sociales y psicológicos, sino también implica la adaptación de los propios objetivos de la atención a los requerimientos de esta instancia. Esto último es un problema, dado que los servicios de atención a víctimas no cuentan con abogados de familia y, por lo tanto, se deriva ese apoyo a otra instancia, lo que usualmente provoca una atención descoordinada y con malos resultados<sup>20</sup>.

---

20 La reciente y gradual implementación de la Ley N° 21057, también conocida como Ley No me preguntes más, que regula el rol de los NNA víctimas de delitos en el proceso penal, puede ser una experiencia relevante a evaluar, ya que podríamos esperar una mejor articulación de los actores cuando hay una definición más clara y acotada del rol de la víctima, en este caso niños y niñas, en un proceso que debiera ser más respetuoso de sus derechos.

### *Atención fragmentada en casos de violencia o abuso intrafamiliar o con un abordaje insuficiente*

Un aspecto que no ha podido resolverse adecuadamente se refiere a la atención de casos de maltrato y abuso sexual infantil, en especial cuando es intrafamiliar. Cuando atendido por el servicio desde sus tres áreas, la atención medular es la atención psicológica del niño con apoyo social a los padres, además de la asesoría o patrocinio judicial. Cuando el caso es atendido desde una o dos áreas (y la tercera área desde un servicio externo), la atención, en cambio, parece fracturada, lo que implica dificultades importantes para abordar estos casos con un real enfoque familiar y sistémico.

A esto se agrega otra dificultad: los casos de violencia o abuso intrafamiliar son casos que usualmente requieren, como primer paso, generar una base de protección para que el/la niño/a esté protegido/a, lo que algunos profesionales identifican como un trabajo previo que puede ser de larga duración e incluso representar un obstáculo para trabajar la reparación.

Más allá de si el caso es atendido por las tres áreas o no, es nuestra impresión que mientras prevalece una lectura legal del fenómeno (polarización víctima-ofensor), también se da una visión “psicologizante” de la intervención (foco en la reparación). Por lo tanto, parece necesario integrar una lectura criminológico-familiar del caso, lo que podría ampliar las posibilidades de intervención.

### *Tipos de delito en vez de contextos de victimización*

En los relatos de los entrevistados no se permitió identificar modelos de atención específicos por contexto de victimización, lo que hace pensar que los programas no han desarrollado o no se han sistematizado protocolos de atención que puedan diferenciar los contextos de intervención. Por el contrario, la toma de decisiones parece basarse principalmente en tipos penales (por ejemplo, un caso tipificado por lesión grave u homicidio que se haya dado en un contexto de discriminación podría ser llamado un delito de odio).

### *Prevalencia de la atención individual*

En todos los centros consultados la metodología de intervención por excelencia era la atención individual y algunas veces familiar. No identificamos experiencias de trabajo grupal o comunitario con las víctimas, con algunas escasas excepciones que parecen no haber tenido continuidad. Algunas razones dadas para ello es la prevalencia de medias jornadas entre los profesionales y la dificultad de trabajo territorial en centros que atienden varias comunas.

### *Necesidades de protección no resueltas*

En la sección anterior hemos comentado que el primer paso en un proceso de intervención es la seguridad de la víctima. En el contexto chileno, se ha es-

tablecido por ley que es el mandato del Ministerio Público resguardar dicha seguridad. La instancia a cargo de cumplir esta función en particular es la Uravit, que se encuentra en cada fiscalía regional. Allí se realiza evaluación de riesgo de casos derivados y se implementan medidas de protección. Más allá de la relevancia de esta tarea, estas medidas son solo efectuadas en casos derivados a esta instancia y solo mientras el proceso judicial esté abierto, lo que deja a la víctima sin protección durante la etapa de ejecución de la pena en contextos de posibles beneficios penitenciarios.

## 6. Propuesta de política pública

Nuestra propuesta se centra en ofrecer algunas sugerencias que pueden dar contenido al nuevo servicio de atención de víctimas, en discusión en el Parlamento, que llamaremos para estos efectos Servicio Nacional de Atención Integral y Defensoría de Víctimas (de ahora en adelante, SAI), el que se alojaría en el MJYDH. Para esto, buscamos responder a los problemas identificados en el diagnóstico e incorporando los antecedentes conceptuales mencionados antes, para así generar lineamientos para un SAI, en términos del modelo de atención y gestión, desde un enfoque de derecho humanos.

### 6.1. Principios orientadores

1. Autonomía. El SAI debería ser autónomo, tanto en sus definiciones técnicas como de gestión. Esto le permitiría ser menos vulnerable a cambios en el contexto político, además de no presentar limitaciones para la representación de ningún tipo de víctima en particular.
2. Universalidad. El SAI debería orientarse como un servicio disponible para todas las víctimas de delitos violentos, sin otorgar jerarquías a grupos específicos y siendo consistente con la definición de víctima de la ONU.
3. Acceso y territorialidad. El SAI debería contar con oficinas o puntos de atención en todas las regiones y provincias del país, y tener cobertura tanto urbana como rural. Esto permitirá generar prácticas flexibles que puedan adaptarse a características del territorio, además de realizar intervenciones que puedan incorporar aspectos individuales, sociales y comunitarios.
4. Integralidad y enfoque ecológico. El SAI debería asumir una visión integral de los procesos de victimización, considerando el contexto familiar y social en que ocurrió tanto el delito como el proceso de recuperación posterior. La relación de la víctima con el ofensor es también parte de este contexto. El SAI debería también asumir una visión integral de las consecuencias de la victimización, lo que implica visualizar a la persona con aspectos de daño y resiliencia, lo que la hace capaz de tomar decisiones y participar de su propio proceso.
5. Orientación victimológica. El SAI debería orientar su quehacer por una visión victimológica, lo que significa entender la victimización criminal como

- un fenómeno compuesto tanto por dimensiones legales como criminológicas, psicológicas y sociales. Por lo tanto, no prevalece una visión psicológica o legal.
6. Centralidad de la víctima como único usuario. El SAI tendría la obligación de centrarse en la víctima y generar acciones para su bienestar. Las intervenciones serán flexibles, pues deberán adaptarse caso a caso. El Servicio debería coordinarse con las instituciones del proceso penal y familia (fiscalías y tribunales), siempre velando por el interés y bienestar de la víctima. Enfocarse en la víctima implicaría también considerar mecanismos de intervención innovadores que respondan a sus necesidades, como justicia restaurativa.
  7. Género. Los modelos de intervención debieran incorporar perspectiva de género para todas las víctimas de delito.
  8. Especialización. Creemos que el SAI debiera apostar por generar políticas serias de inducción, formación y supervisión de sus profesionales, apostando por una máxima especialización en la materia.

## **6.2. Contexto institucional**

En nuestra opinión, tiene sentido la instalación de un servicio nacional de estas características desde el MJYDH y vinculado al concepto de acceso a la justicia, debido a que esto podría enfatizar una intervención que, más que terapéutica, busque de manera integral mejorar la experiencia de justicia de la víctima en su contacto con los servicios del Estado en general y con el proceso penal en particular. Esto significaría poner especial atención a variables procedimentales que para las víctimas son relevantes, como información, la posibilidad de ser escuchada y poder expresarse en sus propios términos, además de la participación y su validación como víctima.

Visualizamos, incluso, como una posibilidad que este Servicio se inserte específicamente al alero de la Subsecretaría de Derechos Humanos, porque ello permitiría combinar la orientación de acceso a la justicia con la necesidad de responder adecuadamente al impacto individual y social causado por la victimización criminal, con un compromiso por el trato digno, equitativo, inclusivo y participativo, además de proponer estrategias de intervención consistentes con un enfoque de derechos en el cual la voz y la participación de los afectados sea central. En otras palabras, creemos que este Servicio debería asumir una visión amplia de justicia, la cual no se limitaría al acceso a asesoría legal, sino que pasaría por promover la satisfacción de las necesidades derivadas del delito, incluidas sus necesidades procedimentales de justicia.

## **6.3. Estructura general**

Consideramos importante concebir el funcionamiento del SAI dentro de un contexto institucional mayor, que llamaremos Sistema Integrado de Atención a Víctimas (SAV), el cual debería tener como objetivo que las diferentes instituciones que atienden a personas afectadas por delitos, respondan a orien-

taciones comunes y vinculantes en términos de la calidad técnica y de trato de la atención que ofrecen. Esto implicaría establecer una serie de acuerdos, convenios o incluso leyes que regulen su relación, destacando la importancia del trabajo conjunto para evitar la victimización secundaria, promover su protección y satisfacer las diferentes necesidades de las víctimas, incluidas las de justicia, con el fin de mejorar su percepción de justicia.

Proponemos que este sistema de asistencia esté liderado y coordinado por un Observatorio Nacional de Víctimas de Delito, que debería ser autónomo y compuesto por integrantes del MJYDH, el Ministerio del Interior y Seguridad Pública (incluidos Carabineros de Chile), el Ministerio de Desarrollo Social, el de Salud, el Ministerio Público, el Poder Judicial y el propio Servicio Nacional de Atención a Víctimas, además de un grupo de expertos externos, provenientes de fundaciones o universidades (ver Anexo 1). Este observatorio debería tener la autoridad para monitorear y guiar la política de víctimas en el país, además de resolver las dificultades existentes en términos de coordinación intersectorial. En otras palabras, tener injerencia en la arquitectura ya existente y por construir de la ecología social del Servicio Nacional de Atención Integral y Defensoría de Víctimas.

Por lo pronto, proponemos que el Observatorio Nacional pueda cumplir con las siguientes funciones:

- Diseñar y cautelar la norma técnica y estándares de calidad en lo referido a la atención especializada de víctimas en Chile, no solo del Servicio Nacional de Atención Integral y Defensoría de Víctimas sino también de otros servicios (por ejemplo, Carabineros, fiscalías, etc.).
- Incidir en las políticas públicas respecto de los principios y procedimientos de atención de víctimas y justicia restaurativa.
- Proporcionar asistencia técnica y capacitación en materia de atención de víctimas a las instituciones involucradas en el sistema.
- Manejar y analizar estadísticas regionales y nacionales.
- Generar convenios de colaboración y coordinar su implementación.

#### **6.4. Servicio Nacional de Atención Integral y Defensoría**

Respecto del Servicio Nacional de Atención Integral y Defensoría, este se dedicaría a la atención directa de víctimas de delitos otorgando servicios de primer y segundo orden.

##### **6.4.1. Lineamientos para el modelo de gestión del Servicio**

Proponemos que el Servicio cuente con una estructura que pueda hacerse cargo de las complejidades de la atención de víctima, lo que incluye una instancia de primera respuesta por demanda espontánea o derivación, y prestaciones de segunda respuesta, además de vincular a una tercera respuesta (ver Anexo 1). El Servicio debería estar compuesto a nivel nacional por:

1. Una dirección técnica y una dirección administrativa.
2. Dentro de la dirección técnica, una unidad de información y orientación (primera respuesta), además de una unidad de contextos de victimización. Mientras la primera busca generar una primera instancia de información para todas las víctimas de delito, la segunda genera orientaciones técnicas para el diagnóstico (exploración de necesidades) e intervención de contextos específicos de victimización. La unidad de contextos de victimización estaría a cargo también del apoyo técnico y orientación en los procesos de gestión de casos, lo que incluye estrategias como las derivaciones vinculares y las prestaciones dadas en el contexto de la atención especializada jurídico-socio-emocional.
3. Dentro de la dirección administrativa es relevante instalar (i) una unidad de estudios para generar análisis de los datos recolectados a nivel regional, monitorear el funcionamiento y promover y realizar investigación en la temática; (ii) una unidad de selección, reclutamiento e inducción de personal; y (iii) una unidad de formación y supervisión que asegure la especialización de los profesionales.

A nivel regional, se recomienda replicar la unidad de recursos humanos y la unidad de formación y supervisión.

En el nivel local es relevante establecer una coordinación técnico-administrativa: el gestor(a) de caso, quien tendría la responsabilidad de coordinar la segunda respuesta y hacer el seguimiento cuando se requiera la tercera respuesta. En el caso de acciones posteriores a la condena del ofensor, también volvería a relacionarse con la víctima. Esta figura es responsable también de entregar información para la gestión de datos y seguimiento institucional y para alimentar la supervisión. La inducción del personal, su formación, supervisión y gestión están a cargo del coordinador(a), lo mismo que la gestión de la información y el monitoreo del sistema general a nivel local<sup>21</sup>.

Respecto de la composición de los equipos, se considera de suma importancia mantener la estructura que hasta el momento existe en las oficinas PAV/CAJ, es decir, que cada equipo cuente con abogado penalista, psicólogo y asistente social. Se propone, sin embargo, incluir un abogado de familia para poder dar respuesta integral a los casos de maltrato infantil y abuso sexual intrafamiliar que serían recurrentes en el Servicio (ver Anexo 1).

#### **6.4.2. Lineamientos para el modelo de atención**

Creemos que el Servicio debería tener como objetivo apoyar a las víctimas en la satisfacción de las necesidades que el delito ha ocasionado, a través de una respuesta versátil e integral, entendiendo como necesidades requerimientos

<sup>21</sup> Respecto de cada oficina local, el organigrama de cada servicio luciría como indica la Figura en el Anexo 1. Cabe destacar que lo que se indica en los casilleros son funciones, no cargos ni personas.

de apoyo emocional, práctico y de justicia. En esta línea es que proponemos un modelo de atención que se focalice en acciones orientadas al nivel secundario, es decir, que realice intervenciones tempranas, adecuadas y en consonancia con lo que cada víctima busca, además de mejorar su experiencia con el sistema penal desde una perspectiva victimológica. Con esto nos referimos a hacer una distinción con orientación psicológica: el objetivo de la atención no sería la reparación psicológica del daño, sino generar un proceso que, si bien puede colaborar en el proceso de superación de la víctima, se centre más bien en las necesidades que derivan del delito y su paso por el sistema penal, con una perspectiva integral, es decir, incorporando en esta visión las experiencias en el ámbito de justicia y el contexto en que estas ofensas ocurren. Se asume, por lo tanto, que necesidades de salud mental de largo plazo (terapia) y de atención psiquiátrica deberían ser asumidas por la red terciaria del sistema de salud. Lo mencionado puede ser especialmente relevante para casos crónicos de abuso sexual y casos de estrés postraumático cronicado, por lo que este modelo requiere la existencia de una instancia a nivel terciario que pueda cumplir esta función y que reciba los casos de manera directa.

Desde la atención especializada jurídico-psico-social, el Servicio debería ofrecer una variedad de prestaciones con diferentes tipos de atención que puedan adaptarse al caso particular y a las necesidades de las víctimas. Las prestaciones desde lo psicológico no consistirían en psicoterapia, sino más bien en intervenciones con efecto terapéutico. El encargado de coordinar y seguir las prestaciones de cada caso particular sería el gestor de caso.

Algunas de las posibles acciones que el Servicio puede implementar son:

- a) Información de servicios sociales.
- b) Información sobre proceso penal.
- c) Apoyo socioemocional individual o familiar.
- d) Acompañamiento en hitos relevantes del proceso judicial u otros.
- e) Protección: apoyo para solicitar medidas de protección, generación de recursos sociales y personales.
- f) Intervención psicosocial individual o familiar.
- g) Apoyo con grupos de pares: grupos de autoayuda, intervenciones grupales, monitores comunitarios.
- h) Representación judicial o querrela.
- i) Derivaciones vinculantes a la red<sup>22</sup>.
- j) Exploración de posibilidades de justicia restaurativa.

<sup>22</sup> Derivaciones realizadas directamente de un profesional de un servicio a otro profesional, lo que ayuda a la persona a no sentirse abandonada sino acompañada en el proceso (Llanos y Aarón, 2004).

Este Servicio no debería contemplar entre sus acciones la realización de pericias, dado que estas, al tomar un lugar dominante, parecen condicionar la atención de las víctimas a las demandas judiciales. Además, posicionan al interventor en un lugar de perito (diferente al de interventor), lo que implica un doble rol que puede ser confuso para la víctima y afectar su experiencia.

Simultáneamente, el contenido y articulación del servicio debería generar lineamientos y orientaciones de intervención con orientación victimológica en contextos de victimización específicos, como delitos de odio, delitos sexuales contra personas adultas, abuso sexual infantil intra y extrafamiliar, maltrato contra adultos mayores, agresiones en contexto comunitario o social, delitos con impacto comunitario, violencia de género, delitos informáticos como *ciberbullying*, y accidentes de tránsito. Otros lineamientos específicos deberían incluir trabajo con migrantes, con personas con discapacidad, pueblos originarios, contexto rural, perspectiva de género y personas con historias de vulneración previa, además de manejo de casos con involucramiento de prensa. Se deberían diseñar prestaciones específicas para cada uno de ellos.

Respecto del tiempo de la intervención, creemos que las prestaciones del Servicio deberían estar disponibles para las víctimas durante todo el proceso penal y hasta después de tres meses de terminado el mismo, contemplando un periodo de seguimiento. Debería además permitirse la reapertura del caso en la etapa de ejecución de la pena, si fuese necesario. Esto no significa que los casos debieran ser intervenidos ininterrumpidamente durante todo ese tiempo; por el contrario, las atenciones pueden generarse en relación con hitos o períodos específicos y luego interrumpirse para retomar más adelante. Será lo que la víctima relate y necesite lo que determine la cantidad e intensidad de las intervenciones, y las necesidades de salud mental de más larga data deberían ser abordados por la red de salud.

Para las otras instituciones debería ser una labor del Servicio generar acciones en dos niveles. Por un lado, participar en el Observatorio para la generación de protocolos y acuerdos de formación y capacitación de funcionarios para una atención digna y de calidad para las víctimas de delitos (carabineros, funcionarios judiciales y de salud, entre otros). Por otro, generar redes de derivación vinculares, es decir, en que se gestione el cupo a otro servicio para evitar el deambular del usuario por diferentes oficinas.

#### **6.4.3. Recomendaciones para reformas legales**

Es impensable mejorar las condiciones y la respuesta del Estado a las víctimas de delito si no se realizan ciertas reformas legales a la base. En primer lugar, así como ha optado México, la protección y asistencia a la víctima debería ser un tema establecido en nuestra nueva Carta Fundamental. El proceso consti-

tuyente que se inicia en nuestro país es una gran oportunidad para este paso. De esta forma, el Servicio que proponemos -así como el Observatorio que monitorea su trabajo- respondería a un derecho constitucional y aseguraría la obligación de todos los servicios con los que la víctima se vincula: cumplir con la responsabilidad de ofrecer una atención respetuosa y de calidad para todas las víctimas de delito.

En segundo lugar, es momento de incentivar mayores instancias de participación en el proceso penal como, por ejemplo, modalidades de justicia restaurativa. Si bien esta opción está cada vez más cerca en el contexto de la justicia juvenil (ya que el Nuevo Servicio de Reinserción Social contempla un programa de mediación penal a nivel nacional), las víctimas de delitos cometidos por adultos quedan sin esta alternativa. La evidencia es contundente en verificar los beneficios de este mecanismo, dado que permite mejorar la satisfacción de las víctimas con la respuesta estatal y promover una experiencia de justicia. Al respecto, la ONU (2020) propone su utilización ampliamente, incluso en delitos violentos y, por lo tanto, como un mecanismo complementario al sistema penal.

En tercer lugar, y a propósito de la intervención de la víctima en el proceso penal, es necesario dotarla de ciertas facultades de tal manera que pueda ejercer un mayor control en casos excepcionales de un actuar absolutamente negligente por parte de la fiscalía, permitiéndole seguir adelante con el proceso penal previa autorización del juez de garantía.

Y finalmente, nuestro país requiere de una ley de ejecución de la pena que establezca ciertas obligaciones de informar a la víctima en casos de beneficios carcelarios, libertad condicional y otros cambios en la pena, pues con nuestra actual legislación las víctimas viven todo lo que ocurre después de la sentencia en completo abandono.

## **7. Conclusiones**

Los programas PAV y CAVI de las CAJ son los dos servicios de atención de víctimas más importantes del país, dada su cobertura territorial y diversidad de tipo de casos que reciben. Más allá del énfasis que cada programa tiene en términos de sus modelos de atención y de las diversidades que presenta en sus sistemas de gestión, es indudable que ambos ofrecen una atención de alto valor para las víctimas de delito.

En este estudio hemos realizado un diagnóstico para identificar el estado de la situación de la atención a las víctimas en el país poniendo estos dos servicios al centro. Los resultados indican que la atención de víctimas en Chile está precarizada, no por falta de profesionales comprometidos, sino que por modelos de gestión que han implicado una sobreoferta en algunos casos y

suboferta en otros, una fragmentación de la atención (especialmente de familias), debido a los criterios contrapuestos de diferentes servicios (incluidos centros colaboradores del Sename); alta dependencia del sistema penal y sus requerimientos y una necesidad de reevaluar sus objetivos de intervención dado el perfil de los usuarios y los contextos de victimización que usualmente atienden.

Nuestra propuesta de política pública se basa en ayudar a resolver varios de estos problemas. Creemos que, con la excepción de los nuevos centros u oficinas que se requerirían para completar la cobertura nacional y asegurar la supervisión de los profesionales, esta es una propuesta que principalmente puede utilizar los recursos humanos y materiales ya existentes, aunque exigiría un importante apoyo legal y un compromiso institucional para ser implementada.

Es importante resaltar, sin embargo, que no todo se resolverá si los procedimientos judiciales siguen siendo de difícil acceso, estigmatizantes y culpabilizadores hacia las víctimas, y si la red del Sename no reestructura su funcionamiento hacia una orientación similar a la que hemos sugerido en este informe. La falta de una visión holística y la ausencia de intervenciones familiares genuinamente sistémicas en el caso de familias con violencia hacia niños, niñas y adolescentes es una de las debilidades más importantes y serias que hemos identificado en el transcurso de esta investigación.

Una pieza clave de estos cambios es garantizar la especialización y formación continua de los profesionales, a través de procesos claros de inducción y supervisión. Una segunda pieza clave es generar un servicio con la autonomía y capacidad de liderar coordinaciones interinstitucionales efectivas, donde los acuerdos no sean producto de la voluntad de dos personas específicas, sino de políticas institucionales que respondan a la voluntad del Estado chileno por otorgar a las víctimas de delito una atención de calidad y con objetivos claros. Sin duda, hacerlo promoverá una mayor confianza de la ciudadanía hacia los sistemas de justicia.

## Referencias

- Aertsen, I.** (2010). Over de aandacht voor slachtoffers en punitiviteit. En: Aertsen, I., Beyens, K., Daems, T. y Maes E. Eds. *Hoe punitief is België?* (pp. 107-131). Antwerpen: Maklu.
- Associação Apoio à Vítima [APAV].** (2016). Implementing Victim-Oriented Reform of the Criminal Justice System in the European Union. Disponible en: <https://www.apav.pt/ivor/images/ivor/PDFs/IVOR-Repot-WebVersion.pdf> [Consultado el 22 abril de 2020]
- Bolivar, D.** (2012). Victim-offender mediation and victim's restoration. A victimological study in the context of restorative justice. PhD tesis. Lovaina, KU Leuven
- Bolívar, D.** (no publicado) El rol de las necesidades de justicia en el proceso de superación y reparación del daño de víctimas adultas de delitos violentos en Santiago de Chile. Fondecyt de Iniciación N°11160741.
- Bonanno, G.** (2004). Loss, trauma and human resilience: Have we underestimated the human capacity to thrive after extremely aversive events?. *American Psychologist*, 59 (1), pp. 20–28.
- Bradford, B.** (2011). Voice, neutrality and respect: Use of Victim Support services, procedural fairness and confidence in the criminal justice system. *Criminology & Criminal Justice*, 11(4), 345-366.
- Brewin, C. R., Andrews, B., y Valentine, J. D.** (2000). Meta-analysis of risk factors for posttraumatic stress disorder., *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 68 (5), pp. 748-766.
- Brewin, C., y Holmes, E.** (2003). Psychology theories of posttraumatic stress disorders, *Clinical Psychology Review*, 23, pp. 339-376.
- Burón, J. N.** (2017). Los derechos de la víctima del delito en el ámbito de la ejecución penal. El «derecho a saber» y el «derecho a recurrir» en los términos establecidos en el estatuto de la víctima (Ley 4/2015). Diario La Ley, (8999), 2. Gobierno de España.
- Calhoun y Tedeschi, R.** (2006). *Handbook of posttraumatic growth, research and practice*. London: Lawrence Erlbaum Associates.
- Campbell, R., Sefl, T., Barnes, H. E., Ahrens, C. E., Wasco, S. M., y Zaragoza-Diesfeld, Y.** (1999) Community services for rape survivors: Enhancing psychological well-being or increasing trauma? *Journal of consulting and clinical psychology*, 67(6), p. 847.
- Christie, N.** (1986) *The ideal victim*. London: Palgrave Macmillan.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos** (2010) Lineamientos para la atención integral a víctimas de delitos. México. Disponible en <http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/Lineamientos-Atencion-Victimas-3-ed.pdf> [consultado el 12 de septiembre de 2020].
- Consejo Europeo** (1983) European Convention on the Compensation of Victims of Violent Crimes. Strasbourg, 24.XI.1983 (CETS II6). Strasbourg, France: Council of Europe.

- Consejo Europeo** (1985) Recommendation No. R (85) 11 of the Committee of Ministers to Member States on the Position of the Victim in the Framework of Criminal Law and Procedure. Adopted by the Committee of Ministers on 28 June 1985 at the 387th meeting of the Ministers' Deputies. Strasbourg, France: Council of Europe.
- Dachy, A., y Bolívar, D.** (2013) Implementing a better response to victims' needs. Institut National de Criminalistique et Criminologie. Disponible en [https://nicc.fgov.be/upload/publicaties/rapport\\_34\\_0.pdf](https://nicc.fgov.be/upload/publicaties/rapport_34_0.pdf) [consultado 21 de mayo de 2020].
- Daly, K.** (2017). "Sexual violence and justice's victims' interests". En: Zinnstag, E., y Keenan, M. Eds. *Restorative responses to sexual violence: legal, social, and therapeutic dimensions*. Routledge
- Dirección de Presupuesto [Dipres]** (2008) Informe final de evaluación Programas de atención a víctimas. Disponible en [https://www.dipres.gob.cl/597/articles-141097\\_informe\\_final.pdf](https://www.dipres.gob.cl/597/articles-141097_informe_final.pdf) [consultado el 12 de Abril de 2020].
- Duce J, Mauricio, Moreno H, Leonardo, Ortiz de Urbina Gimeno, Íñigo, Maldonado F, Francisco, Carnevali R, Raúl, Matus A, Jean Pierre, Jiménez A, María Angélica, Neira, Marcela, Salinero E, Sebastián, y Ramirez G, Cecilia.** (2014). La víctima en el sistema de justicia penal: Una perspectiva jurídica y criminológica. *Política criminal*, 9 (18), pp. 739-815.
- Duff, A.**, (2003). "Restoration and retribution". En: Von Hirsch, A., Roberts, J., y Bottoms, A. Eds. *Restorative justice and criminal justice: Competing or reconcilable paradigms?* Portland, Oregon: Hart Publishing.
- Gobierno de España.** (s. f.). Punto de Acceso General de la Administración de justicia. Disponible en [https://www.administraciondejusticia.gob.es/paj/publico/pagaj/Pagina1Columna1Fila!/ut/p/c4/04\\_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3hjL0MjCydDRwN3k0AzA8cgIOsTRwsnI-wMLA\\_2CbEdFADc9sTY!/?itemId=240217](https://www.administraciondejusticia.gob.es/paj/publico/pagaj/Pagina1Columna1Fila!/ut/p/c4/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3hjL0MjCydDRwN3k0AzA8cgIOsTRwsnI-wMLA_2CbEdFADc9sTY!/?itemId=240217) [consultado 10 de octubre 2020].
- Goodey, J.** (2000). "An overview of key themes". En: Crawford, A., y Goodey, J. Eds. *Integrating a victim perspective within criminal justice system* (pp. 13–34). Dartmouth: Ashgate Publishing.
- Gutner, C.A., Rizvi, S.L., Monson, C.M., y Resick, P.A.** (2006). Changes in coping strategies, relationships to the perpetrator and posttraumatic distress in female crime victims. *Journal of Traumatic Stress*, 19 (6), pp. 813-823.
- Harvey, M. R.** (1996). An ecological view of psychological trauma and trauma recovery. *Journal of traumatic stress*, 9 (1), pp. 3-23.
- Herman, J. L.** (2005). *Trauma and recovery: The aftermath of violence—from domestic abuse to political terror*. UK: Hachette.
- Hoyle, C. y Zedner, L.** (2007). "Victims, victimization and criminal justice". En: Maguire, M. y Morgan, R. Eds. *The oxford handbook of criminology* (pp. 461-495). Oxford: Oxford University Press.
- Janoff-Bulman, R.** (1992). *Shattered assumptions: Towards a new psychology of trauma*. New York: Free Press.

- Janoff-Bulman, R.** (2005). "Schema-change perspectives on posttraumatic growth". En: Calhoun, L., y Tedeschi, R. Eds. *Handbook of posttraumatic growth*. New York: Lawrence Erlbaum Associates.
- Kilpatrick, D. G., y Acierno, R.** (2003). Mental health needs of crime victims: Epidemiology and outcomes. *Journal of Traumatic Stress: Official Publication of The International Society for Traumatic Stress Studies*, 16 (2), pp. 119-132.
- Llanos, M. T., y Arón, A. M.** (2004). Cuidar a los que cuidan: Desgaste profesional y cuidado de los equipos que trabajan con violencia. D-332-Arón\_Ana\_María-2004-421.
- Lima, M.** (2003). "Modelos de atención a víctimas del delito". En: *Primeras y segundas jornadas nacionales sobre víctimas del delito y derechos humanos* (1ª Ed.). México: CNDH.
- Meyer, S.** (2016). Still blaming the victim of intimate partner violence? Women's narratives of victim desistance and redemption when seeking support. *Theoretical criminology*, 20 (1), pp. 75-90.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos [MJYDH].** (2010). "Modelo de atención Centros y Unidades de Atención Integral a Víctimas de Delitos Violentos de las Corporaciones de Asistencia Judicial". Gobierno de Chile. Documento Interno.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos [MJYDH].** (2020). "Lineamiento focalización Centro de Atención Integral a Víctimas de Delitos Violentos". Gobierno de Chile. Documento Interno.
- Ministerio Público.** (s. f.) Las víctimas en el Proceso Penal. Disponible en <http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/victimas/itemvictimas.jsp> [consultado el 2 de abril 2020].
- Mueller, J., Moergeli, H., y Maercker, A.** (2008). Disclosure and social acknowledgement as predictors of recovery from posttraumatic stress: A longitudinal study in crime victims. *The Canadian Journal of Psychiatry*, 53 (3), pp. 160-168.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU].** (1985). Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/RES/40/34> [consultado el 17 de abril 2020].
- Organización de las Naciones Unidas [ONU].** (2020). Handbook of restorative justice programmes. Second edition. Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/20-01146\\_Handbook\\_on\\_Restorative\\_Justice\\_Programmes.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/20-01146_Handbook_on_Restorative_Justice_Programmes.pdf)
- Park, C. L.** (2010). Making sense of the meaning literature: an integrative review of meaning making and its effects on adjustment to stressful life events. *Psychological bulletin*, 136 (2), pp. 257.
- Pemberton, A., y Vanfraechem, I.** (2015). "Victims' victimization experiences and their need for justice". En Vanfraechem, I., Bolívar, D., y Aertsen, I., Eds. *Victims and Restorative Justice*. Londres: Routledge.

- Randall, M.** (2010). Sexual assault law, credibility, and ideal victims: Consent, resistance, and victim blaming. *Canadian Journal of Women and the Law*, 22 (2), pp. 397-433.
- Rock, P.** (2007). "Theoretical perspectives on victimisation". En: Walklate, S. Ed. *Handbook of victims and victimology*. Cullompton: Willan Publishing, pp. 37-61.
- Schiff, M.** (2007). "Satisfying the needs and interests of stakeholders". En: Johnstone, G. y Van Ness, D. Eds. *Handbook of restorative justice* (pp. 229-246). Cullompton, U.K: Willian Publishing.
- Servicio Nacional de Menores [Sename].** (2015). Bases Técnicas de acción Programas Especializados en Maltrato y Abuso Sexual Grave (PRM). Departamento de Protección y restitución de Derechos. Disponible en [https://www.sename.cl/wsename/p16\\_21-12-2018/2-BASES-TECNICAS-PRM.pdf](https://www.sename.cl/wsename/p16_21-12-2018/2-BASES-TECNICAS-PRM.pdf) [consultado el 9 de septiembre de 2020].
- Servicio Nacional de Menores [Sename].** (2019). Orientaciones técnicas Programa de Representación Jurídica. Departamento de Protección de Derechos. Disponible en <https://www.sename.cl/web/wp-content/uploads/2019/05/Orientaciones-Técnicas-PRJ.pdf> [consultado el 9 de septiembre de 2020].
- Shapland, J., y Hall, M.** (2007). What do we know about the effects of crime on victims?. *International Review of Victimology*, 14 (2), pp. 175-217.
- Strang, H.** (2002). *Repair or revenge: victims and restorative justice*. Oxford: Clarendon Press.
- Strobl, R.** (2004). Constructing the victim: Theoretical reflections and empirical examples. *International review of victimology*, 11 (2-3), pp. 295-311.
- Subsecretaría de Prevención de Delito [SPD].** (2016). Modelo de Intervención Programa de Apoyo a Víctimas. Programa de Apoyo a Víctima. Gobierno de Chile. Disponible en <http://www.apoyovictimas.cl/media/2015/12/Documento-Redise%C3%B1o-Modelo-Intervenci%C3%B3n-PAV-VF2-pdv.pdf> [consultado 10 de abril 2020].
- Subsecretaría de Prevención de Delito [SPD].** (2019). Diagnóstico Nacional Víctimas de Delito en Chile – 2019. Programa de Apoyo a Víctima. Gobierno de Chile. Disponible en [http://www.apoyovictimas.cl/media/2016/01/Diagn%C3%B3stico-Nacional-V%C3%ADctimas-2019\\_v1.1-WEB.pdf](http://www.apoyovictimas.cl/media/2016/01/Diagn%C3%B3stico-Nacional-V%C3%ADctimas-2019_v1.1-WEB.pdf) [consultado 10 de abril 2020].
- Ullman, S., y Filipas, H.** (2001). Predictors of PTSD symptom severity and social reactions in sexual assault victims. *Journal of Traumatic Stress*, 14 (2), pp. 369–389.
- Van Kesteren, J., y Van Dijk, J.** (2010). "Key victimological findings from the international crime victims' survey". En: Shoham, S., Knepper, P., y Kett, M. Eds. *International handbook of victimology* (pp. 151–180). Boca Raton, FL: Taylor & Francis.

- Victim Support Europe [VSE].** (2013) Handbook for implementation of legislation and best practice for victims of crime in Europe. Disponible en [http://victimsupporteurope.eu/activeapp/wp-content/files\\_mf/1374573250HandbookforimplementationandbestpracticeforvictimsofcrimeinEurope\\_23713.pdf](http://victimsupporteurope.eu/activeapp/wp-content/files_mf/1374573250HandbookforimplementationandbestpracticeforvictimsofcrimeinEurope_23713.pdf) [consultado el 30 de mayo de 2020].
- Victim Support Europe [VSE].** (s. f.). About Victim Support Europe. Disponible en <https://victimsupport.eu/about-us/> [consultado el 17 de septiembre de 2020].
- Villacampa Estiarte, C.** (2010). Los modelos de asistencia a las víctimas del delito: situación en España y perspectiva comparada. *Revista General de Derecho Penal*, 10 (13), pp. 1-47.
- Wemmers, J-A, y Cyr, K.** (2004). Victims' perspectives on restorative justice: How much involvement are victims looking for?. *International Review of Victimology* 11 (2-3), pp. 259-274.
- Winkel, F., Wohlfarth, T, y Blaauw, E.** (2003). Police based early detection of Tipe A Trauma symptomatology in crime victims: The validity of rapid, objective risk assessment. *International Journal of Law and Psychiatry*, 26 (2), pp. 191-206.
- Zehr, H.** (2005). *Changing lenses: A new focus for crime and justice* (3ª Ed.). Scottsdale, PA: Herald Press.

**CÓMO CITAR ESTE CAPÍTULO:**

**Bolivar, D., Miranda, P., y Santibáñez, M. E.** (2021). Propuesta de un servicio de defensoría y de atención integral para personas que han sufrido delitos en el territorio nacional. En: Centro de Políticas Públicas UC (ed.), *Propuestas para Chile. Concurso de Políticas Públicas 2020*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 211-250.

## Anexo 1: Sistema Nacional de Asistencia a Víctimas

FIGURA 1. Propuesta de Sistema de Asistencia a Víctimas

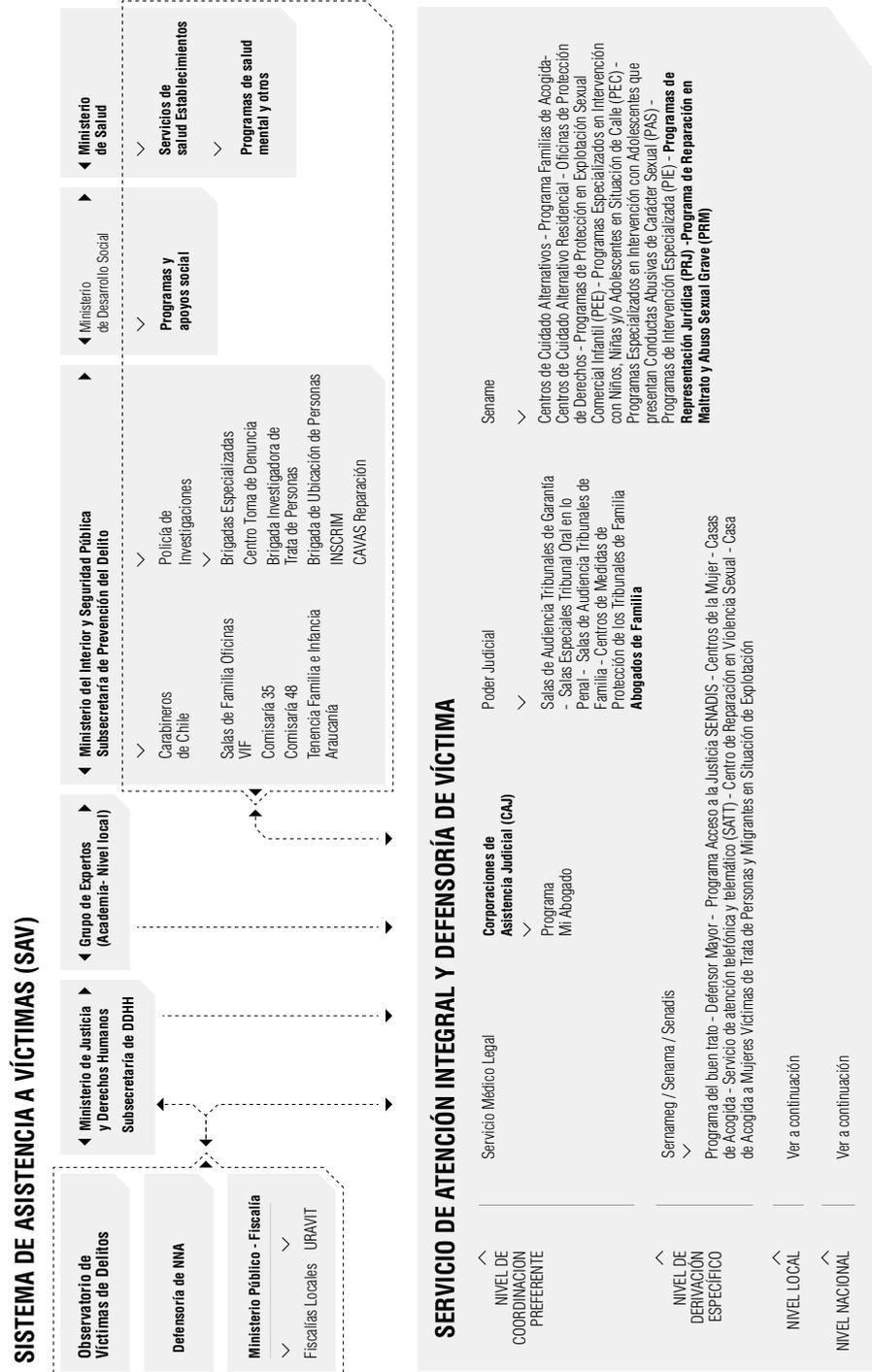
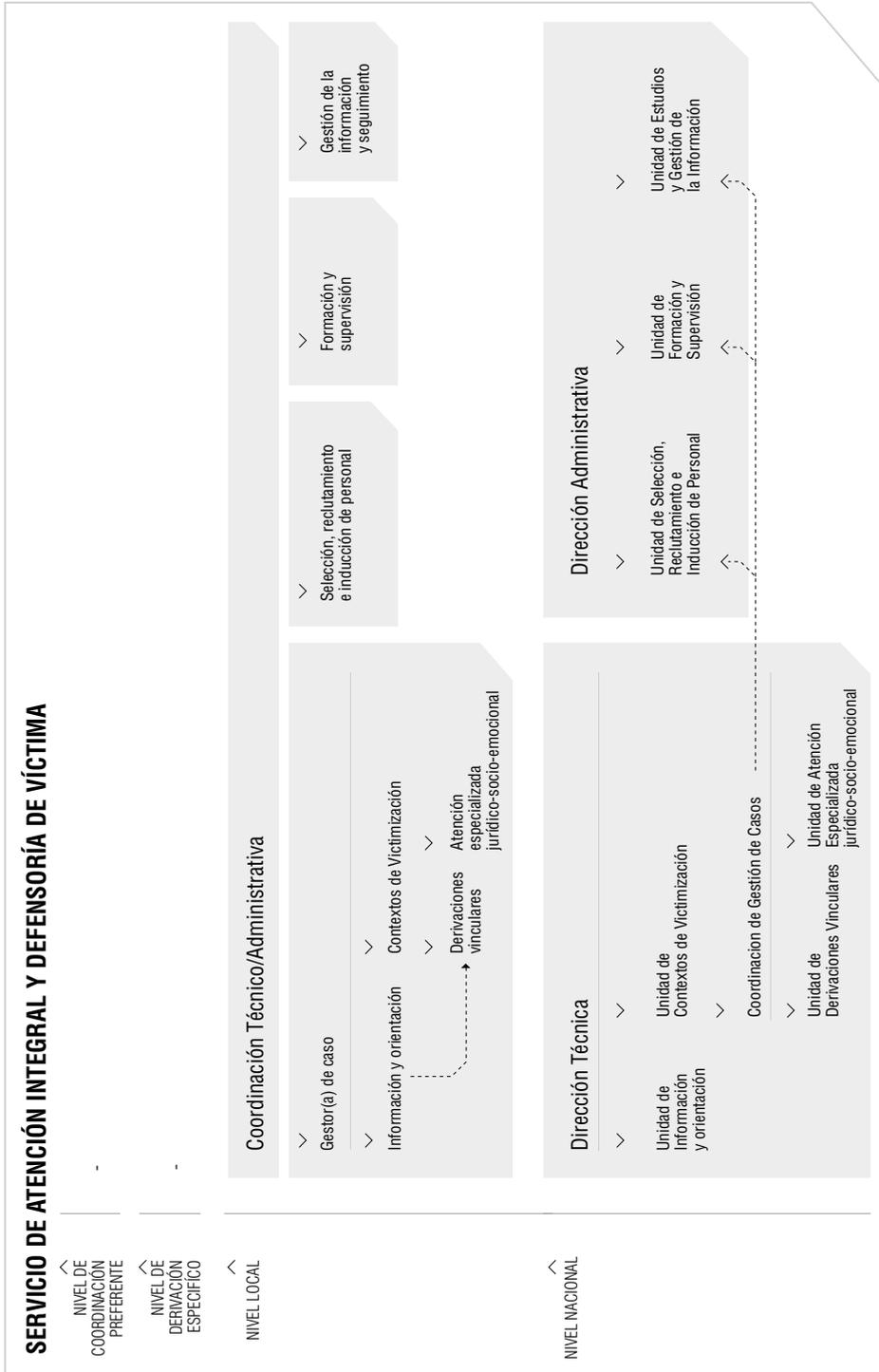


Figura 1 continúa en página siguiente



Fuente: elaboración propia.

# Desarrollo y fortalecimiento del currículum de educación y formación continua en ética y derechos humanos de Carabineros de Chile: una propuesta integral

INVESTIGADORES

**DAVID PREISS**

Escuela de Psicología UC

**EDUARDO VALENZUELA**

Instituto de Sociología UC

**GARO KONSTANTINIDIS**

Investigador externo

---

## Resumen<sup>1</sup>

El objetivo general de este proyecto es generar una propuesta integral para desarrollar y fortalecer el currículum de educación y formación continua en ética y derechos humanos de Carabineros de Chile. Buscamos responder a la pregunta sobre cómo hacer de esta enseñanza una disciplina nuclear de la formación policial e integrarla con la práctica. Mediante la revisión de antecedentes internacionales y nacionales construimos una propuesta formativa, la que debe estar basada en una serie de principios y acuerdos básicos que la hagan viable. Finalmente, hacemos un llamado a reemplazar el paradigma de “más carabineros” por el de “mejores carabineros”. En síntesis, necesitamos poner la formación en el corazón del cualquier proceso de reforma policial y ubicar dentro de esta la educación en derechos humanos como primera prioridad. A la fecha, esta dimensión no ha estado dentro de las preocupaciones enunciadas para la reforma policial. Sin embargo, atender a los procesos con los cuales Chile prepara a sus policías es una tarea clave no solo para asegurar que esta cumpla adecuadamente su rol en seguridad ciudadana, sino también la estabilidad y el futuro de nuestra democracia.

---

<sup>1</sup> Esta propuesta fue presentada en un seminario organizado por el Centro de Políticas Públicas UC, realizado el 3 de diciembre del año 2020, en el que participaron como panelistas la general Karina Soza, directora de Derechos Humanos de Carabineros de Chile; Sergio Micco, director del Instituto Nacional de Derechos Humanos; y Mauricio Duce, académico de la Universidad Diego Portales.

## 1. Introducción

Una democracia necesita una policía que cumpla sus labores de manera efectiva y en pleno conocimiento y adherencia a los estándares internacionales en materia de protección de derechos humanos (DD.HH.). Eso es especialmente cierto para América Latina, donde tanto la inseguridad como el abuso policial pueden socavar la estabilidad democrática (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, 2013). El trabajo que aquí desarrollamos tiene como objetivo apoyar conceptualmente las iniciativas de política pública relacionadas con la formación en DD.HH. en la fuerza policial con el objeto de atender a esa necesidad. A diferencia de otras propuestas actualmente disponibles que han enfatizado aspectos administrativos y políticos, el presente trabajo se centra en un componente que creemos necesario, aunque no suficiente, para enfrentar los desafíos que tiene el país en esta materia: la formación policial, incluyendo aspectos pedagógicos y la transferencia de la formación al terreno.

Carabineros de Chile ha sido fuertemente cuestionado como institución desde el inicio del estallido social del 18 de octubre del año 2019. La policía tuvo serios problemas operacionales para cautelar que las personas pudieran expresarse pacíficamente y se vio involucrada en diversos incidentes en los cuales los DD.HH. de los ciudadanos fueron vulnerados. Estos eventos, además de atentar contra las leyes y la propia doctrina de la institución, afectaron fuertemente el vínculo de la policía con la sociedad civil y su capacidad de ejecutar con legitimidad sus labores, además de radicalizar la protesta social. Se puede decir que el estallido social desnudó todas las falencias formativas, operativas y éticas de la policía.

Es importante destacar que al 18 de octubre del año 2019 Carabineros ya enfrentaba una grave crisis reputacional como resultado de tres casos emblemáticos que involucraron faltas a la probidad administrativa y financiera, manipulación de evidencia, obstrucción a la justicia y encubrimiento, así como diversos abusos a los derechos humanos, especialmente de la población mapuche en la Araucanía<sup>2</sup>. Como consecuencia de estos casos, la institución debió renovar en el año 2018 su alto mando en dos oportunidades, lo que sin duda trajo consecuencias a nivel institucional y operacional. Esta acción no permitió que se iniciara, sin embargo; un proceso significativo de cambio para atender estas crisis. Al momento de escribir este reporte, el general director de Carabineros, cuya gestión ya estaba fuertemente cuestionada por lo ocurrido durante el estallido social, presentó su renuncia por un nuevo incidente vinculado con abusos policiales en un hogar del Servicio Nacional de Menores (Sename). Ya había sido sugerido que estos problemas no repre-

<sup>2</sup> Nos referimos a los casos asociados al fraude conocido como “Pacogate”, a la Operación Huracán y al asesinato de Camilo Catrillanca, estos dos últimos casos ocurridos en la Araucanía.

sentaban situaciones aisladas. El Informe Anual sobre Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales evidenció en el año 2015 que los apremios ilegítimos y la tortura en escenarios de detención habían aumentado sistemáticamente en el contexto de la nueva justicia reformada (Centro de Derechos Humanos UDP, 2015).

Si bien el malestar con la policía no estuvo entre los gatillantes inmediatos del estallido social, el conflicto cívico-policial se transformó en un eje de los mismos, probablemente intensificado por la existencia previa de abusos policiales en la memoria reciente de la ciudadanía. En efecto, en la percepción de los manifestantes, las situaciones emergentes de maltrato policial se asociaron a los incidentes ya mencionados, previos a octubre. En la medida que las protestas se radicalizaron, el rechazo al actuar de Carabineros tomó un rol protagónico. La incorporación de simbología mapuche en las movilizaciones, además, reveló el impacto que las faltas policiales en la Araucanía habían causado en la opinión pública, las que se sumaron a la creciente conciencia nacional sobre la marginación histórica de los pueblos originarios. Así, una protesta de un grupo de estudiantes secundarios por el alza del precio del metro escaló a un conflicto de violencia creciente que vio a la policía enfrentarse permanentemente con los manifestantes. Por un lado, la violencia civil alcanzó niveles no vistos desde el retorno a la democracia y, por otro, la respuesta policial careció de la capacidad de distinguir entre el legítimo control de la violencia y la represión ilegítima del derecho de protesta. Tanto en el Informe de Human Rights Watch (HRW) encargado por el gobierno, como en el del Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas (Acnudh), se denuncia la existencia de violaciones a los DD.HH. por parte de funcionarios de Carabineros. A estos informes se suman los de Amnistía Internacional, el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) y los de comisiones *ad hoc* creadas por el Gobierno y el Senado. Y si bien la pandemia postergó la continuación de esta espiral de violencia, las escenas de protesta violenta y represión policial retornaron en las fechas cercanas al plebiscito constitucional del 25 de octubre del año 2020.

Los problemas que enfrenta la policía chilena se han observado también en otras latitudes. En diferentes contextos, esta institución ha sido acusada de abusar de la fuerza en sus labores de control. Casos emblemáticos recientes son los de Francia, Hong Kong y Estados Unidos, donde protestas asociadas a diversos problemas sociales se han transformado en verdaderos enfrentamientos entre la población civil y la policía uniformada. En varios de estos hechos —y tal como en Chile—, el uso de las llamadas armas “no letales” ha provocado numerosas lesiones (especialmente oculares) entre los protestantes, a lo que se suman diversas situaciones de abuso policial (Haar et al., 2017; Infantides et al., 2020). Por consiguiente, se puede aprender mucho de la conversación internacional sobre la legitimidad policial.

Consideramos que la falta ética más grave que puede cometer un funcionario de cualquier policía es violar los DD.HH., y esperamos que este documento inspire el desarrollo de modificaciones programáticas en la formación en ética y derechos humanos en Carabineros. Nuestra aspiración es que este proceso descansa también en iniciativas de desarrollo integral de sus capacidades profesionales. Si bien transformar la formación policial inicial no es suficiente para asegurar el pleno respeto de los derechos de las personas, estamos seguros de que es una condición necesaria para ello.

## 2. Objetivos de la investigación

El objetivo general del proyecto es elaborar una propuesta integral para desarrollar y fortalecer el currículum de educación y formación continua en ética y DD.HH. de Carabineros de Chile.

Los objetivos específicos son:

1. Generar un marco teórico actualizado relacionado con la ética y DD.HH. en instituciones de carácter policial.
2. Identificar un conjunto de buenas prácticas institucionales y personales existentes o que podrían incorporarse en las experiencias formativas en el ámbito de los DD.HH. en Carabineros de Chile.
3. Elaborar un conjunto de propuestas para la formación policial en derechos humanos.

## 3. Metodología

La metodología de esta propuesta considera la construcción de un marco teórico basado en la revisión de literatura internacional sobre ética y formación policial, además de antecedentes documentales institucionales cotejados con entrevistas a informantes clave, para definir un conjunto de recomendaciones de política pública que puedan en el futuro servir a la generación de una estrategia de trabajo concreta. Específicamente, buscamos responder las siguientes preguntas:

1. ¿Cómo transformar la enseñanza de DD.HH. en una disciplina núcleo de la formación policial?
2. ¿Cómo promover el desarrollo del razonamiento ético?
3. ¿Cómo integrar la formación en DD.HH. en la práctica policial?
4. ¿Cómo alinear la formación en DD.HH. con políticas institucionales?

En los pasos que siguen, procederemos a responder estas preguntas. Para efectos del marco teórico del proyecto se seleccionó literatura relevante de la Organización de Naciones Unidas, además de revisar investigación sobre formación y ética policial. Esta bibliografía fue cotejada después con infor-

mación documental de Carabineros de Chile y con antecedentes obtenidos a partir de cuatro entrevistas a informantes clave. La información de estas consultas fue usada también para recolectar y confirmar información institucional relevante para la construcción de la propuesta<sup>3</sup>. Parte de la información documental corresponde a antecedentes aportados por la Dirección de Derechos Humanos, la Escuela de Carabineros y la Escuela de Formación de Carabineros. Específicamente, se consideraron las siguientes fuentes de información:

- Dirección de Derechos Humanos:
  - Curso de instructores en derechos humanos aplicables a la función policial.
  - Instructivo y contenidos “Programa Nacional de Capacitación en Derechos Humanos y Técnicas de Intervención Policial”.
  - Manual de técnicas de intervención policial para Carabineros de Chile.
  - Plan de Fortalecimiento en derechos humanos para Carabineros de Chile.
  - Programa de estudios, curso de capacitación en derechos humanos aplicables a la función policial.
- Escuela de Carabineros:
  - Perfil de Egreso Oficial de Carabineros Orden y Seguridad 2020-2023.
  - Plan de Estudio Oficial de Carabineros Orden y Seguridad 2020-2023.
  - Malla Curricular Oficial de Carabineros Orden y Seguridad 2020-2023.
  - Manual de doctrina y Código de Ética 2017; Código de Ética 2019.
  - Reglamento N° 11 de disciplina de Carabineros de Chile.
  - Perfil de egreso Esfocar 2019-2020; Perfil de egreso ESCAR 2020-2023.
  - Instructivo para la evaluación integral del aspirante a oficial (2018).
  - Instructivo de gestión académica y administrativa ESCAR (2019).
  - Proyecto educativo ESCAR (2018).
  - Modelo educativo ESCAR (2019).
  - Proyecto educativo ESCAR (2018.)
  - Modelo educativo ESCAR (2019).
  - Metodologías asociadas a cancha de liderazgo.
- Escuela de Formación de Carabineros:
  - Programa de Asignatura Derechos Humanos Aplicables a la Función Policial I.

---

<sup>3</sup> No se reporta, sin embargo, en un apartado específico. La propuesta presentada es de responsabilidad exclusiva de los autores de este informe.

- Programa de Asignatura Derechos Humanos Aplicables a la Función Policial II.
- Perfil docente en Derechos Humanos 2019.
- Plan de Estudios Orden y Seguridad 2019-2020.
- Dossier de Doctrina Institucional I y II semestre.
- Dossier de Derechos Humanos I y II semestre.
- Perfil de Egreso 2019-2020.
- Malla Curricular Oficial de Carabineros Orden y Seguridad 2019-2020.
- Programa de Asignatura Doctrina, Historia y Ética Institucional I y II.
- Programa de Asignatura Derechos Humanos Aplicables a la Función Policial I y II.

Cabe destacar que, en virtud del propósito aplicado del presente proyecto, esta revisión no fue sistemática, sino que más bien se focalizó en identificar los conceptos esenciales que deben guiar el desarrollo de una política pública de formación policial en DD.HH. Así, identificamos los marcos de referencia internacionales que regulan la actividad policial, los tipos de faltas éticas más comunes, las dinámicas de encubrimiento, y las recomendaciones que da la literatura para el desarrollo de instituciones policiales capaces de prevenir la corrupción y formar adecuadamente a sus miembros en ética y derechos humanos, incluyendo aspectos curriculares y pedagógicos.

#### **4. Diagnóstico de la situación actual**

El 11 de marzo del año 2018, el presidente Sebastián Piñera convocó al país a construir un Acuerdo Nacional para abordar la seguridad pública. El 6 de abril del mismo año se constituyó una mesa de trabajo que resultó en 150 propuestas en tres ámbitos fundamentales: modernización y fortalecimiento de las policías, sistema de inteligencia del Estado, y medidas de fortalecimiento de la seguridad pública. Dentro de la modernización y fortalecimiento de las policías se encuentra el proyecto de ley que actualmente se tramita en el Congreso, relacionado con la especialización de las funciones policiales y cuyo foco es principalmente operativo.

A raíz de los hechos ocurridos en el estallido social se desarrollaron una serie de informes que ubicaron dentro de los temas fundamentales de la modernización de la policía el respeto a los DD.HH. A partir de esto, el Gobierno llamó a la creación de una mesa de trabajo de un grupo transversal de especialistas, la cual tendrá el mandato de reformar la estructura de Carabineros más allá del proyecto de modernización que hoy se tramita, lo que incluye las medidas que se habían diseñado con anterioridad al estallido social en el Acuerdo Nacional, el informe que entregó Carabineros

de Chile al Ministerio Público a raíz del balance realizado por HRW, y otras propuestas que surjan eventualmente. Por su parte, la Comisión de Seguridad del Senado también conformó una mesa de trabajo para elaborar una propuesta de reforma de la institución que fue entregada a la opinión pública durante el verano del año 2020.

A partir del estallido social, las siguientes organizaciones emitieron reportes sobre el mismo:

1. Oficina Alto Comisionado de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas (Acnudh, 2019).
2. Human Rights Watch (HRW, 2019).
3. Amnistía Internacional (2019)
4. Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) en el contexto de su informe anual.

A continuación se presentan las principales conclusiones y recomendaciones tanto de los informes de organismos nacionales e internacionales como de las dos comisiones creadas para analizar reformas a Carabineros.

#### **4.1. Informe Oficina Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas (Acnudh)**

El informe sobre la Misión en Chile de la Acnudh, que considera el período comprendido entre el 30 de octubre y el 22 de noviembre del año 2019, señala que: “en su actuación, Carabineros y el Ejército no han adherido a las normas y estándares internacionales de derechos humanos relacionados con la gestión de las asambleas y el uso de la fuerza. Esto a pesar del hecho de que las regulaciones internas, en particular las de Carabineros de Chile, reflejan estos estándares” (2019, p. 9). El informe denuncia la incapacidad de la institución para distinguir entre manifestantes violentos y personas que se movilizaban pacíficamente, así como el impacto que tuvo el uso de las armas menos letales. El informe reconoce la presencia de abusos de tipo sexual y las limitaciones en los procedimientos de control interno de Carabineros de Chile, y recalca la necesidad de que la institución siga las normas internacionales sobre el uso de la fuerza en todo momento y que se impulsen reformas que aseguren la supervisión civil de la acción de la policía. En el ámbito educacional, el informe releva la importancia de que los nuevos policías reciban capacitación de vanguardia (incluyendo una perspectiva de género) respecto de los DD.HH. y que existan, de modo complementario a los aspectos formativos, medidas que garanticen la rendición de cuentas de los funcionarios en este ámbito.

#### **4.2. Informe Human Rights Watch (HRW)**

El Informe de HRW señala que miembros de Carabineros cometieron “graves violaciones de derechos humanos, que incluyen uso excesivo de la fuerza

en las calles y abusos en detención” (2019, s.p.) luego de las protestas que comenzaron el 18 de octubre del año 2019. Entre los elementos que releva este informe se indica que el INDH presentó ante el Ministerio Público 442 querrelas en representación de víctimas de violencia, atribuibles a fuerzas de seguridad. El informe destaca contar con pruebas de que Carabineros hizo uso excesivo de la fuerza, la que afectó a miles de personas, más allá de si habían participado en hechos violentos o no. Una indicación especialmente grave fue la denuncia de prácticas de desnudamientos en comisarías (prohibida en los protocolos de Carabineros desde marzo del año 2019). Con respecto a la rendición de cuentas internas existentes en la institución, el informe señala que sus miembros “cuentan con un procedimiento disciplinario interno que prevé sanciones administrativas para aquellos que cometan abusos, incluida la expulsión de la fuerza, pero el sistema carece de independencia y transparencia” (2019, s.p.). Una vez que se investiga una irregularidad, los resultados se envían a “fiscalías administrativas” a cargo de coroneles, quienes no siempre cuentan con formación legal. Los coroneles emiten una recomendación de medida disciplinaria, pero la decisión final la toma el superior inmediato del carabinero que está siendo investigado. La mayor parte de las recomendaciones de HRW apuntan a aspectos relativos a la supervisión de los procedimientos policiales y sus mecanismos disciplinarios. En lo que respecta a aspectos formativos, los autores del reporte focalizaron su atención en la necesidad de reforzar el entrenamiento de todos los carabineros en el manejo de armas menos letales.

### **4.3. Informe de Amnistía Internacional**

El informe de Amnistía Internacional puso el acento en el uso de la policía para reprimir y desincentivar con fuerza excesiva el ejercicio del derecho de protesta. A partir de este diagnóstico, llama a hacer un uso progresivo, proporcional y diferenciado de la fuerza, en línea con los estándares internacionales que rigen la materia. Adicionalmente, indica que las autoridades deben emprender una reforma de la policía, la cual debe revisar su marco normativo para garantizar que todas sus actuaciones se realizan apegadas a los DD.HH., y que cuentan con mecanismos estrictos de control y rendición de cuentas.

### **4.4. Informe Anual sobre la situación de los derechos humanos en Chile en el contexto de la crisis social del Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH)**

El informe anual del INDH detalla exhaustivamente la labor realizada en terreno por su equipo entre el 17 de octubre y el 30 de noviembre del año 2019, y concluye que “el Consejo del INDH ha llegado a la convicción de que, a la fecha, se han violado gravemente los derechos a la vida y la integridad física y psíquica, entre otros derechos” (Instituto Nacional de Derechos Humanos, 2019, p. 75). También pone acento en las denuncias por uso indiscriminado de perdigones, torturas con connotación sexual y lesiones oculares y señala

que “la falta de control sobre los medios disuasivos y métodos utilizados por parte de Carabineros es un problema que se explica, entre otras causas, por una indebida autonomía exhibida, desde el inicio de la democracia, por parte de dicha institución respecto de la autoridad civil, cuestión que también quedó en evidencia en los recientes escándalos por casos de corrupción de gran magnitud, por lo que se hace imperativo un abordaje integral a dicho problema, con medidas consistentes con la gravedad y profundidad de las irregularidades detectadas” (Instituto Nacional de Derechos Humanos, 2019, p. 75). Así, el informe destaca la necesidad de reformar las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública. De acuerdo al mismo, las prácticas observadas no son excepcionales sino que recurrentes y responden a falta de control y cumplimiento de sus propios protocolos. Asimismo, hace un llamado a reformar la doctrina, misión, estructura, cultura interna y normas que rigen a la institución, y sugiere para ello reformar la Ley N° 18.961, dotándola de los elementos necesarios para establecer un primer marco regulatorio sobre el uso de la fuerza de rango legal que pueda ser complementado por los reglamentos necesarios y así entregar criterios para que sus acciones sean respetuosas de los DD.HH. Las recomendaciones apuntan a que los poderes Ejecutivo y Legislativo creen las condiciones de diálogo para reformar el marco normativo de la policía, incrementando el control civil de la misma, transformando su estructura y cultura y, además, reforzando las instancias formativas en derechos humanos, incluyendo a profesionales externos al organismo.

#### **4.5. Propuesta de reforma a Carabineros de Chile de la Comisión para la Reforma**

El 26 de noviembre del año 2019, en el contexto de la crisis social, la Comisión de Seguridad del Senado, a través de su presidente, convocó a un grupo transversal de académicos y expertos en políticas públicas de seguridad<sup>4</sup>. Se estableció como objetivo desarrollar una propuesta de reforma a Carabineros de Chile para ser entregada a los tres poderes del Estado y compartida con la opinión pública. La Comisión considera que la reforma policial debe estar inspirada en cuatro principios: i) subordinación al poder civil; ii) orientación del servicio público enfocado en la ciudadanía; iii) sistema de control, monitoreo y evaluación y iv) respeto y protección de los DD.HH. para legitimar el poder de la institucionalidad policial y de sus funcionarios. Se enumeran una serie de principios orientadores de la función y el ejercicio policial, las que incluyen conducción política y control civil, derechos humanos y ética. De acuerdo con esta instancia, el actuar policial de todos los funcionarios debe sostenerse en estándares que no se limiten a un código de ética, sino que a una cultura institucional que propicie el apego irrestricto a la ley y la vocación de servi-

4 Revisar los integrantes en el Informe de Propuesta de Reforma a Carabineros de Chile. Comisión para la Reforma. [http://derecho.udp.cl/wp-content/uploads/2020/01/20200129\\_Propuesta-de-la-Comisio%CC%81n-de-Reforma-a-Carabineros-VFF-1.pdf](http://derecho.udp.cl/wp-content/uploads/2020/01/20200129_Propuesta-de-la-Comisio%CC%81n-de-Reforma-a-Carabineros-VFF-1.pdf)

cio público. Para esto, la comisión propone la creación de un Ministerio de Seguridad Pública que permita separar a nivel ministerial las funciones de coordinación política de las funciones de seguridad, con un marco normativo que asegure la relación de subordinación de la policía respecto del poder civil. En el ámbito de los DD.HH., además de llamar a desarrollar protocolos estrictos de entrega de información al INDH, hace un llamado a fortalecer la formación en esta materia en todas las etapas y dotar a Carabineros de una planta civil de profesionales.

#### **4.6. Propuesta del Consejo de Reforma a Carabineros**

El 8 de diciembre del año 2019, a raíz de las dificultades para garantizar el orden público y de las graves denuncias sobre violaciones de los DD.HH. por parte de miembros de Carabineros de Chile, el Ministerio del Interior y Seguridad Pública convocó a distintos actores para conformar un Consejo para la Reforma de Carabineros de Chile<sup>5</sup>, cuyo objetivo general fue complementar el proceso de modernización de las policías, llevado a cabo por el Gobierno, con propuestas destinadas a mejorar la eficacia en el control del orden público con pleno respeto a los derechos humanos. El consejo señala que uno de los tópicos de mayor relevancia en el cumplimiento de la función de esta institución consiste en velar por el resguardo del orden público con pleno respeto de estos derechos fundamentales, siguiendo los estándares nacionales e internacionales en la materia. Proponen seis características básicas de la policía que deben ser alcanzadas a través de la reforma de Carabineros de Chile: i) sujeción a la tuición de la autoridad civil; ii) enfoque transversal de respeto a los DD.HH. en todo su quehacer; iii) legitimidad; iv) transparencia; v) modernidad y vi) eficacia y eficiencia. Entre las principales recomendaciones para reformar el organismo se incluye también la separación entre un Ministerio de Seguridad y el Ministerio del Interior, incrementar los niveles de rendición de cuentas de la policía e incorporar en los programas de enseñanza los instrumentos internacionales de derechos humanos y de la normativa nacional.

En síntesis, estos informes dejan claro que la democracia necesita una policía en pleno conocimiento de los estándares internacionales en materia de protección de DD.HH. Si bien los acontecimientos recientes dan cuenta de la necesidad de profundizar el trabajo de formación en este tema, es importante notar que las falencias institucionales en ética policial anteceden al estallido, el cual por su magnitud puede haberlas hecho más visibles, además de profundizar el quiebre entre la policía y la ciudadanía.

<sup>5</sup> Revisar los integrantes en el Informe del Consejo Asesor Reforma Carabineros, enero del año 2020. [https://cdn.digital.gob.cl/filer\\_public/52/fe/52fe7434-e81b-48b9-b314-79cd56ce134f/consejo\\_carabineros\\_v2.pdf](https://cdn.digital.gob.cl/filer_public/52/fe/52fe7434-e81b-48b9-b314-79cd56ce134f/consejo_carabineros_v2.pdf)

## 5. Marco conceptual

Sintetizamos algunos marcos de referencia y conceptos que la literatura y los instrumentos normativos identifican como fundamentales en la conducta ética policial.

### 5.1. Manuales, códigos y otros textos normativos

El manual de doctrina de Carabineros es claro con respecto al rol que juega la ética en el quehacer policial e indica que:

“Al formar parte de una institución del Estado, con misiones tan trascendentes como las contenidas en nuestra Carta Fundamental, el carabiniere se encuentra permanentemente expuesto al juicio moral, tanto en sus actuaciones profesionales como personales. Por tanto, en el marco de sus deberes morales la Institución queda –de manera irrenunciable– sujeta a una responsabilidad ética, que por añadidura se extiende al desempeño profesional de todos quienes la integran” (2017, p. 14).

Por otro lado, varios de los valores y principios allí reconocidos tienen una vinculación directa con los DD.HH. Estos incluyen: los principios de protección de la vida y dignidad humana, así como el de legalidad; los valores que refieren al espíritu de justicia y probidad en el ámbito institucional, además de los valores de honradez, responsabilidad y dignidad en el ámbito personal.

En un contexto internacional, el *Code of Conduct for Law Enforcement Officials*, adoptado por la resolución 34/169 de la Asamblea General de la ONU el 17 de diciembre del año 1979 establece una referencia clara respecto de los estándares éticos que se esperan de las policías. Específicamente, su artículo 5° establece lo siguiente:

*“No law enforcement official may inflict, instigate or tolerate any act of torture or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, nor may any law enforcement official invoke superior orders or exceptional circumstances such as a state of war or a threat of war, a threat to national security, internal political instability or any other public emergency as a justification of torture or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment”.*

[“Ningún funcionario encargado de hacer cumplir la ley puede infligir, instigar o tolerar ningún acto de tortura u otro trato o castigo cruel, inhumano o degradante, ni puede ningún funcionario encargado de hacer cumplir la ley invocar órdenes superiores o circunstancias excepcionales tales como un estado de guerra o una amenaza de guerra, una amenaza a la seguridad nacional, inestabilidad política interna o cualquier otra emergencia pública como justificación de la tortura u otros tratos o castigos crueles, inhumanos o degradantes.<sup>6</sup>”].

---

6 La traducción es de los autores.

Este código es un referente importante, aunque no es el único. A continuación listamos los textos normativos que la ONU identifica como relevantes para la formación policial:

- Declaración Universal de Derechos Humanos.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.
- Convención sobre los Derechos del Niño.
- Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial.
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.
- Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.
- Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.
- Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder.
- Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.
- Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias.
- Directrices sobre la función de los fiscales.
- Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer.
- Reglas mínimas de las Naciones Unidas para las sanciones no privativas de libertad (Reglas de Tokio).
- Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing).
- Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad.
- Estrategias y medidas prácticas modelo para la eliminación de la violencia contra la mujer en el campo de la prevención del delito y la justicia penal.

La lista es extensa, lo que da cuenta de numerosos desafíos asociados a formar a los futuros policías en los aspectos esenciales de los mismos.

## 5.2. Ética policial

Por la naturaleza de su trabajo y porque cuentan con el monopolio legal de la violencia, las fuerzas policiales están siempre expuestas a la corrupción y a cometer transgresiones éticas. Sin embargo, no todas las faltas de este tipo tienen la misma naturaleza, por lo que es importante distinguir los quiebres

de conducta ética asociados a la corrupción propiamente tal de aquellos asociados al fenómeno conocido como corrupción de causa noble (*noble cause corruption*). En el primer caso, quienes cometen faltan éticas buscan una ganancia personal (por ejemplo, al aceptar chantajes monetarios o abusar física, psicológica o legalmente con el objeto de satisfacer un interés personal). En el segundo caso se trata de corrupción que supuestamente se ejecuta a nombre de fines que se creen personalmente buenos, al margen de los procedimientos policiales e institucionales. Es decir, corresponde al caso de policías que vulneran la ley, puesto que creen que los resultados de sus acciones serán positivos (Caldero, Dailey y Withrow, 2018). De este modo, la corrupción por causa noble puede conducir al abuso policial, a la distorsión de evidencias o a mentir en tribunales. Un eslogan que define muy bien la racionalidad de la corrupción por causas nobles es “Nunca dejes que la verdad se interponga en el camino de la justicia” (Rothlein, 2008)<sup>7</sup>. Mientras la corrupción que busca ganancias personales es generalmente mal percibida por los pares, la corrupción por causa noble puede ser percibida positivamente, en especial en los casos de quienes han decidido realizar una carrera policial sobre la base de lo que ellos entienden como una aspiración moral (por ejemplo, mejorar el mundo o castigar a los delincuentes). Cabe destacar que la corrupción por causa noble puede involucrar no necesariamente a las “manzanas podridas” de una agencia policial sino a quienes son vistos como sus mejores oficiales, pero que adoptan métodos que van contra la ley para hacer justicia con sus propias manos (Rothlein, 2008). Uno de los principales modos de disminuir la corrupción de causa noble es educar a los futuros policías de modo que sean capaces de identificarla, especialmente cuando se trata de faltas que involucren violaciones a DD.HH., así como hacerlos entender las consecuencias personales, institucionales, legales y sociales que esto puede acarrear.

### 5.3. Encubrimiento

La presencia de actividades de encubrimiento en las instituciones policiales no es excepcional. Un concepto relevante es lo que literatura llama el “código azul” (por el color del uniforme de la policía en algunos contextos), también conocido como el “muro” o “la cortina de silencio”, términos usados para denotar los fenómenos de solidaridad interna existentes entre los policías, y que conducen a no reportar o a encubrir los errores, mala conducta o crímenes de sus pares, incluyendo la brutalidad policial. Una de las consecuencias más importantes de la existencia de esta cultura de ocultación es que inhibe la aparición de denunciantes que revelen situaciones de corrupción que ponen en peligro la integridad de la institución (Rothwell y Baldwin, 2007).

Un estudio internacional concluyó que los códigos de silencio policiales son universales (Klockars, Ivković y Habberfeld, 2004). Estos se originan por

---

7 La traducción es de los autores.

la naturaleza de la actividad: los funcionarios trabajan en misiones peligrosas, ante un público y prensa generalmente hostiles a su actividad. En ese contexto, no es sorprendente que se desarrollen mecanismos de solidaridad interna ante un entorno que es visto como poco comprensivo a la naturaleza de la tarea policial (Rothwell y Baldwin, 2007).

Existe, por lo mismo, una preocupación por desarrollar mecanismos de protección a los denunciantes en las organizaciones policiales. Entre los componentes que ayudan a facilitar que no se establezca un código de silencio está el desarrollo de mecanismos organizacionales que eviten el encapsulamiento de la información y la existencia de manuales de política institucional y políticas mandatorias de reporte, las que fijan referencias y clarifican reglas procedimientos, derechos y expectativas (Klockars, Ivković y Haberfeld, 2007). Es importante reducir al máximo la ambigüedad de cuándo la falta de un par debe ser reportada. Un hallazgo importante en el cuerpo policial del Reino Unido es que no existe coincidencia entre la percepción que tienen los policías de la gravedad de una infracción y sus consecuencias en el proceso judicial (Westmarland y Rowe, 2018). Esto puede implicar que los funcionarios no calibren las consecuencias judiciales de encubrir distintos tipos de faltas.

#### **5.4. Prevención de la corrupción policial**

La prevención de la corrupción policial debe ser considerada en el proceso de reclutamiento, selección, inducción y desarrollo de la policía. Es decir, no puede descansar solamente en la adherencia individual a marcos éticos, sino que debe instalarse en la institucionalidad y en las prácticas de la organización como parte de su efectividad y de sus procesos administrativos. Por lo mismo, algunos autores (Klockars et al., 2007) recomiendan que los administradores policiales (comisarios, subcomisarios) tengan una responsabilidad directa en la mantención de una cultura de integridad basada en un razonamiento que considere asegurar el conocimiento de las reglas; una vez conocidas, monitorear la adherencia a estas y afianzar el conocimiento de las sanciones por estas faltas y después monitorear que su aplicación sea compatible con un sentimiento de justicia para que las personas estén dispuestas a denunciar. Es decir, los funcionarios policiales van a estar dispuestos a reportar acciones no éticas si tienen un sentimiento de justicia de las sanciones involucradas, en caso de ruptura de las reglas que primero deben conocer. Por lo mismo, la educación es esencial. Es importante notar aquí que este proceso no descansa en la mera formación del carácter sino que en el desarrollo de un marco normativo y organizacional claro en el cual los reclutas son apropiadamente entrenados.

#### **5.5. Desafíos para la formación policial en DD.HH.**

La educación de ética policial tiene desafíos propios que lo distinguen de otras profesiones. En primer lugar, las policías son las entidades a las que los

estados entregan el monopolio de la violencia para asegurar el cumplimiento de las leyes. De este modo, las policías están autorizadas a emplear violencia en nombre de una comunidad política en aquellos casos que garantiza la ley y sobre la base de un criterio de proporcionalidad; por ello, los protocolos del uso de la fuerza son tan importantes para analizar el mérito de sus acciones. En segundo lugar, para cumplir su función la policía debe actuar en muchos casos restringiendo derechos y libertades, situación que la pone en tensión sistemática con la población y que se puede agudizar en situaciones de anomia o de protesta. Como consecuencia de ello, es tremendamente importante que las policías actúen bajo la legalidad vigente y en estricto respeto de los DD.HH., lo que requiere entregar a la policía una buena educación ética y normativa. El mero desarrollo ético a nivel escolar de los y las aspirantes a policías no los equipa necesariamente para los desafíos del trabajo que deberán desempeñar. La labor policial es muy distinta para la vida civil a la que los prepara la escuela y el liceo. La policía debe enfrentar situaciones violentas extraordinarias, así como ejercer el monopolio legal de la violencia, lo que le da un gran poder sobre el resto de la población (Corbo Crehan, 2019).

El apego a la legalidad, sin embargo, no es suficiente para el buen desempeño de la función policial. La investigación ha mostrado que la policía tiene mucho más éxito en el ejercicio de sus funciones cuando cuenta con legitimidad. Esta hace que la policía no solo pueda ejercer mejor sus labores de control sino que también aquellas que involucran cooperación de parte de la ciudadanía (Tyler, Goff y MacCoun, 2015). Los quiebres éticos afectan esta legitimidad tan necesaria para el ejercicio de la labor policial. En efecto, Naciones Unidas hace notar que cuando la policía respeta y protege los DD.HH., la confianza pública y política en la misma se fortalece, se contribuye a una resolución pacífica de los conflictos y la policía es valorada y vista como parte de la comunidad, lo que redundará en procesos policiales y judiciales más eficaces, entre otras consecuencias positivas. Más importante aún, los quiebres éticos de la policía —y en particular aquellos relacionados con violaciones a los DD.HH.— disocian la labor que esta tiene como garante de la misma ley que debe garantizar (ONU, 1997).

## **5.6. Aspectos pedagógicos y curriculares**

El enfoque adoptado para entrenar a la policía en DD.HH., de acuerdo a Naciones Unidas (ONU, 1997), debe tener las siguientes características. En primer lugar, debe ser interactivo y participativo, lo que permite una mejor recepción de los contenidos. En segundo lugar, desaconseja el uso de un enfoque militar y recomienda adoptar un enfoque flexible que permita a la audiencia expresar sus desacuerdos. Es tremendamente importante, además, que la enseñanza adoptada dé cuenta de la relevancia de los contenidos tratados y que se adopten múltiples técnicas más allá del formato convencional, incluyendo presentaciones y discusiones grupales, paneles de expertos o de

discusión que recojan múltiples miradas, grupos de trabajo, estudios de caso, sesiones de resolución de problemas, juego de roles, visitas a terreno, ejercicios prácticos y un uso activo de ayudas visuales que hoy pueden basarse en los numerosos recursos online disponibles.

Posterior a este informe, diversos autores han llamado a enriquecer la formación policial usando métodos más propios de la formación de adultos en escenarios no militares. Birzer (2003) propuso, en el contexto de Estados Unidos, alejarse del enfoque conductual y militar en que se desarrolla la formación policial. Uno de los grandes problemas con este enfoque es que crea una cultura y una mentalidad de guerra que tamiza a los postulantes, basándose en quienes pueden resistir el entrenamiento militar y no necesariamente considerando otras variables. En la medida que la policía se moviliza hacia una estrategia orientada a construir una alianza con la comunidad, en vez de una solo focalizada en la ley y el orden, el entrenamiento debe adoptar un foco pedagógico que sea significativo para los postulantes y para las comunidades a las que sirven, incluyendo rumbos participativos con grupos auto-dirigidos en la sala de clase que permitan escuchar el punto de vista de los estudiantes. Los aspirantes a policías deben ser capaces de formarse en escenarios policiales simulados en los cuales tengan que proveer la racionalidad de sus acciones, identificar temas, analizar hechos y justificar una decisión. Es el modelo de formación profesional que también es propio del Derecho o la Medicina. Birzer indica que el currículum policial debe considerar las necesidades, intereses y deseos de los policías en formación, y fomentar la responsabilidad. Esta perspectiva, sin duda, es bastante compatible con otras sugeridas en la psicología para enriquecer la educación en general (Sternberg y Grigorenko, 2003).

Más recientemente, el llamado a abandonar el enfoque militar en la formación policial ha recibido más apoyo debido a la necesidad de considerar también la importancia de desarrollar habilidades psicológicas que son esenciales para que la policía pueda cumplir sus desafíos (Blumberg et al., 2019). De acuerdo a Blumberg y colaboradores, la investigación ha mostrado que una combinación de clases tradicionales teóricas y la aplicación del conocimiento en un ambiente de entrenamiento simulado ha probado ser eficaz en el desarrollo del aprendizaje, la salud, el desempeño y la aplicación del conocimiento a la práctica en la formación policial. Los autores notan también que el entrenamiento de tipo militar ha sido el más usado en las academias de policía norteamericanas, el cual si bien contribuye a desarrollar un espíritu de cuerpo (*esprit de corps*), tiende a producir un alto nivel de deserción y no considera las diferencias psicológicas individuales que existen entre los aspirantes. Una de las áreas más débiles de este enfoque dice relación con la preparación psicológica de los postulantes. Específicamente, los autores hacen un llamado a que las academias desarrollen habilidades cognitivas,

emocionales, sociales y morales. Las destrezas cognitivas incluyen la toma de decisiones, control de impulsos, adaptabilidad y flexibilidad, entre otras; las emocionales consideran aquellas asociadas al constructo de inteligencia emocional, así como la regulación emocional, y las habilidades sociales incluyen destrezas comunicativas, trabajo en equipo y capacidad de persuasión. Finalmente, los autores hacen notar que las habilidades morales necesarias para el trabajo policial no deben darse por sentadas, e incluso indican que las academias policiales deben desarrollar la espiritualidad de los aspirantes para dotar de un sentido de propósito a su formación y por su impacto positivo en la reducción del estrés propio de la actividad. Proponen que el entrenamiento moral descansa en gran medida en el ejercicio de razonamiento ético frente a los dilemas usualmente presentados en el trabajo. Para que este cambio de un modelo militar de formación a uno basado en modelos de aprendizaje en adultos sea exitoso, los autores plantean que es necesario un cambio cultural en las organizaciones policiales, y que este tenga continuidad en el aprendizaje en terreno.

Es importante indicar que antes de ser aplicados estos modelos debieran ser testeados y evaluados. El cambio de los modelos de enseñanza no produce necesariamente los resultados a los que se aspira por la cantidad de variables intervinientes en un proceso de transformación curricular. Por otro lado, es necesario desarrollar medidas de entrada, salida y mantención de la integridad policial, dado que sabemos poco de las capacidades de razonamiento ético de nuestros aspirantes, egresados y policías en servicio, así como del impacto de los programas de entrenamiento policial en integridad ética. Por ejemplo, un estudio encontró que reclutas de academias policiales de California entraron con puntajes más altos de integridad que el promedio, pero el entrenamiento no tuvo ningún impacto sobre los mismos; además, estos no fueron afectados por sus niveles previos de inteligencia emocional, la longitud del entrenamiento y otras variables sociodemográficas (Blumberg, Giromini y Jacobson, 2016). Solo estudios longitudinales que nos permitan evaluar el desarrollo ético de nuestros policías desde su reclutamiento inicial a su socialización temprana en los cuarteles nos permitirá entender acabadamente cuál es el impacto que tiene la formación en el desarrollo de la integridad policial. Estamos conscientes de las dificultades metodológicas y legales que enfrenta un estudio de esta naturaleza. Por ello mismo, creemos que solo podría ser realizado en el contexto de una amplia iniciativa de reforma.

Finalmente, tal como mencionamos anteriormente, la cantidad de marcos de referencia legal que son relevantes para la práctica ética policial es lo suficientemente extensa como para que no pueda ser enseñada como tal en el contexto de la formación en esta área. No debe sorprender, entonces, que se apele a promover la capacidad de razonar éticamente antes que los marcos normativos que la sustentan. Es importante que los aspirantes a carabineros

y a oficiales entiendan que eso no conlleva una apelación al sentido común o a la mera lealtad institucional. Razonar éticamente en el trabajo policial involucra respetar y garantizar las leyes que regulan el comportamiento en una sociedad democrática. Sin embargo, dadas las dificultades para transmitir el marco legal en su totalidad, es clave que este pueda operacionalizarse de un modo didáctico, y que se haga parte del razonamiento operativo de la policía al modo en que se hace, por ejemplo, en la policía inglesa y galesa. Allí se estableció un modelo que tiene al código de ética al centro de todo el proceso de decisión policial. El modelo general tiene seis elementos y cada uno de estos provee un área de consideración<sup>8</sup>:

- Código de ética: principios y estándares de conducta profesional
- Información: recopilar información e inteligencia
- Evaluación: evaluar la amenaza y el riesgo y desarrollar una estrategia de trabajo
- Poderes y política: considerar los poderes y la política
- Opciones: identificar opciones y contingencias
- Acción y revisión: tomar acción y revisar lo que sucedió<sup>9</sup>

El modelo se aprende basado en su mnemónica Ciapoar. Específicamente, en el ámbito de ética indica que los policías deben responder las siguientes preguntas antes de actuar<sup>10</sup>:

1. ¿Es lo que estoy considerando consistente con el código de ética?
2. ¿Qué espera la víctima y la comunidad de mí en esta situación?
3. ¿Qué espera la institución de mí en esta situación?
4. ¿Esta acción o decisión probablemente reflejará positivamente mi profesionalismo y capacidad policial?
5. ¿Puedo explicar mi acción o decisión al público?

Un modelo práctico de toma de decisión con preguntas relevantes y significativas y que descansa en un buen entrenamiento de razonamiento ético podría prevenir que la policía incurra en abusos policiales. Por supuesto, el impacto de este modelo debe ser evaluado de un modo científico. Tiene que ser acompañado de una capacitación continua y permanente en el marco legal que lo sostiene y en una arquitectura institucional y de rendición de cuentas que le dé soporte.

---

8 La traducción es de los autores.

9 Ver <https://www.app.college.police.uk/app-content/national-decision-model/the-national-decision-model/#six-key-elements-ciapoar>

10 La traducción es de los autores, a partir de la información disponible en el sitio web.

## 6. Situación actual de la formación en ética en Carabineros

La centralidad que tiene la formación en DD.HH. en el entrenamiento policial ha sido destacada en un diagnóstico reciente sobre la formación en Carabineros de Chile. Los autores del reporte indican que: “Debido a su trabajo de relación directa con la ciudadanía, la policía es un grupo que requiere de especiales esfuerzos por formar en derechos humanos y responder a los estándares internacionales. Progresivamente la formación en esta materia adquiere relevancia en las mallas curriculares de las instituciones policiales, convirtiéndose en la actualidad en una disciplina núcleo” (Fundación Paz Ciudadana, 2019, p. 13).

Carabineros ha buscado fortalecer el trabajo interno en DD.HH. Su Departamento de Derechos Humanos fue recientemente elevado a la categoría de Dirección con el fin de dar a estos derechos la importancia que estos merecen en sus prioridades institucionales. Asimismo, el plan estratégico de la policía uniformada considera una línea de trabajo en ética y DD.HH., que apunta a fortalecer las prácticas éticas de los funcionarios en función de su doctrina institucional, con especial atención al respeto y cuidado de estos derechos. Una de las acciones de ese plan considera la necesidad de sistematizar los procesos de capacitación y desarrollo del personal en discernimiento ético. Es por ello que consideramos que, a pesar de los desafíos arriba indicados, existe el potencial para realizar una transformación significativa de la policía en esta materia.

### 6.1. Plan estratégico de Carabineros 2019-2026

Actualmente, el plan de desarrollo de Carabineros de Chile (PEDP 2019-2026) cuenta con una dimensión específica relacionada con el trabajo en ética y DD.HH., así como en formación inicial y continua de la fuerza policial. Entre sus principales líneas programáticas destacan:

- Programa de fortalecimiento de las prácticas éticas, cuyos principales objetivos son: i) desarrollar una línea base y un proceso de seguimiento que especifique la evolución de los procesos de identificación, evaluación y sanción de faltas éticas en la institución; ii) generar mecanismos de reporte que permitan canalizar inquietudes respecto de faltas éticas al interior de las diferentes unidades, protegiendo la integridad laboral y personal de los testigos que denuncien dichas faltas; iii) incorporar el desarrollo de una cultura ética y de promoción a los DD.HH. en Carabineros, que debe ser transversal y permear sus procesos del ámbito educacional; iv) sistematizar los procesos de capacitación y desarrollo del personal en discernimiento ético, en concordancia con el plan relacionado con la formación continua y v) modernizar el proceso disciplinario en el organismo.
- Programa de prevención de conductas no deseadas, cuyos principales objetivos son diseñar e implementar un modelo de detección oportuna de

conductas no deseadas, e implementar controles administrativos y operacionales.

- Fortalecimiento de la formación del carabinero, cuyos principales objetivos son: i) propender a su formación en un plazo a dos años, considerando una modalidad dual (teórico-práctica) con énfasis en operaciones policiales; ii) generar una normativa legal y reglamentaria que regule la docencia institucional y procesos de selección por competencias para el profesorado, mediante concurso público; iii) fortalecer y optimizar el proceso de reclutamiento y selección de carabineros y aspirantes a oficiales, con el objeto de contar con alumnos mejor preparados, para enfrentar los procesos de formación en ética y DD.HH.; y iv) fortalecer la formación continua, preferentemente de modo presencial en temas relativos a la operación policial.

Además, el plan estratégico aborda líneas programáticas tendientes al fortalecimiento indirecto de la ética y el respecto de los DD.HH., tales como:

- Transparencia y rendición de cuentas, cuyos principales objetivos son: i) definir y operacionalizar indicadores que permitan realizar un debido seguimiento y análisis a las actuaciones de control del orden público (COP); y ii) desarrollar e implementar una plataforma que permita visualizar y acceder a datos respecto de la gestión del orden público para la sociedad civil y autoridades.
- Vigilancia basada en la evidencia, cuyos principales objetivos son: i) crear un centro de estudios en materias policiales y criminológicas, mediante una alianza de largo plazo entre Carabineros de Chile y la academia; y ii) fortalecer la planificación de los servicios policiales, mediante el análisis basado en la evidencia y optimizado por un modelo de programación matemática.
- Fortalecimiento de los recursos humanos y logísticos COP, con énfasis en especializar y capacitar de forma continua con contenidos teórico-prácticos actualizados al personal COP en materias de orden público.

## 6.2. Procesos formativos en Carabineros

Al menos desde un punto de vista teórico, la ética y los DD.HH. forman parte fundamental e integral de los procesos formativos en Carabineros. A partir del análisis documental, hemos corroborado que:

- Existen fuentes que nutren la formación en ética y DD.HH., las que pueden organizarse en tres grandes grupos: i) siete fuentes institucionales, entre las que destaca el Manual de Doctrina y el Código de Ética; ii) siete fuentes normativas-regulatorias del Estado de Chile, incluyendo la Constitución de la República y el Código Procesal Penal; y iii) al menos nueve tratados y normas internacionales de DD.HH., como el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y el documento “Servir y Proteger: Derecho de los derechos humanos y Derecho humanitario para las fuerzas de policía y seguridad” del Comité Internacional de la Cruz Roja.

- Estas fuentes documentales permiten definir un perfil de egreso, basado en un modelo por competencias y subcompetencias que el proceso formativo busca entregar a sus estudiantes. El análisis de estos perfiles de egreso revela que existe un esfuerzo importante por hacer transversal la ética y los DD.HH. en distintas áreas del aprendizaje, tales como sello institucional, doctrina institucional, ciencias policiales, gestión operativa y financiera, jurídica y profesional. En estas seis áreas de aprendizaje se observan al menos ocho competencias específicas aplicables a la ética y los DD.HH., tales como discernimiento ético y capacidad para dar eficacia al derecho, garantizar el orden y la seguridad pública, con plena observancia del ordenamiento jurídico vigente y fundamentalmente con pleno respeto de los derechos humanos. También se observan, al menos, 13 subcompetencias relacionadas, tales como conocimiento de la normativa legal y reglamentaria que regula el uso de las armas y de la fuerza en Carabineros de Chile y valorar el desempeño profesional con irrestricto apego al ordenamiento jurídico vigente, con especial énfasis en el respeto por los derechos humanos.
- Las escuelas de formación definen mallas curriculares, cursos, contenidos, estrategias metodológicas y horas de acuerdo al perfil de egreso. En el caso de la Escuela de Formación de Carabineros (Esfocar), el análisis documental revela que más de un 30% de las horas (de un total de 1.652 en un año) en sus respectivas áreas de aprendizaje se relaciona directamente con doctrina, ética, historia, DD.HH. y ciencias policiales (prevención, táctica y arma y tiro). La transversalidad de estas materias, al igual que en el caso del perfil de egreso, también se observa en otros ámbitos de aprendizaje, toda vez que se incorporan materias relacionadas con el Derecho, reglamentos, aplicación de la ley, atención a público y víctima, defensa personal, entre otras. A pesar de la gran cantidad de horas dedicadas a la formación en ética y DD.HH. respecto del total, el aprendizaje es muy concentrado y con solo un 10% de las horas dedicadas a instrucción en terreno, lo cual dificulta una formación eficaz.

Por su parte, en la Escuela de Carabineros (ESCAR) más de un 13% de las horas (de un total de 7.892 en cuatro años) en sus respectivas áreas de aprendizaje dice relación directa con doctrina, ética, historia, DD.HH. y ciencias policiales, lo que más que duplica el caso de Esfocar, logrando un nivel de profundización mucho mayor. Al igual que en el caso de Esfocar, se observa una transversalidad de los temas éticos y de DD.HH., los cuales fueron adaptados con la asesoría de expertos del Comité Internacional de la Cruz Roja (desde 2014) en conjunto con el antiguo departamento de DD.HH. de Carabineros (actual Dirección). A raíz de los acontecimientos sucedidos durante el año 2019, los aprendizajes y contenidos de los cursos de derechos humanos se encuentran reformulados y certificados por la Dirección de DD.HH. de Carabineros.

No obstante las instancias de formación práctica son escasas en general, dentro de las metodologías de aprendizaje utilizadas existe la denominada “Cancha de Liderazgo”, una actividad de entrenamiento en terreno que permite (al psicólogo y al oficial instructor que ejercen como facilitadores de la actividad) observar la capacidad de los estudiantes en una serie de competencias, tales como el trabajo en equipo, empoderamiento, autocontrol, energía, trabajo bajo presión y liderazgo. Actualmente se cuenta con solo seis psicólogos para 1.200 estudiantes.

- Existen perfiles requeridos y certificaciones habilitantes del cuerpo docente encargado de impartir los cursos de DD.HH. A raíz de la misión encomendada por parte de la oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (Acnudh) de las Naciones Unidas, entre el 30 de octubre y el 22 de noviembre del año 2019, la Dirección de DD.HH. de Carabineros está en proceso de certificación de todos los instructores a nivel nacional en estas materias. A la fecha, más de un 50% de este cuerpo docente cuenta con la certificación. Si bien queda camino por recorrer, otro hecho a destacar es que un 49% de los profesores corresponde a civiles.
- Existen instancias de formación continua (*e-learning* y presenciales) habilitantes para el desarrollo de carrera con una duración de dos años, que permiten a los mayores en el caso de PNS y a los sargento II en el caso de los PNI poder seguir ascendiendo en el escalafón. Adicionalmente, desde el año 2016 se puso en marcha un plan de capacitación y reentrenamiento liderado por la ahora Dirección de DD.HH. Este plan ha permitido que los aspirantes a oficiales, al inicio del séptimo semestre y previo a su período de práctica policial general en comisarías de Santiago, reciban una retroalimentación durante todo un mes de 95 horas pedagógicas sobre técnicas de intervención policial con enfoque en DD.HH. De forma complementaria, desde el año 2020 se implementó el Programa Nacional de Capacitación en Derechos Humanos y Técnicas de Intervención Policial, el cual aborda temáticas como diálogo con manifestantes, control de estrés, DD.HH., primeros auxilios y técnicas de detención.

No obstante lo anterior y a la luz de los acontecimientos de los últimos meses, la institución no ha sido capaz de transferir un buen diseño teórico a la práctica. Las razones de esta falencia descansan en el escaso tiempo para formar a la planta de nombramiento institucional (PNI), el desfase temporal entre la implementación de las mejoras en estas materias y los resultados, la dificultad de implementar un cambio cultural a gran escala bajo una realidad transgeneracional con una fuerte línea de mando, y el énfasis histórico de metodologías lectivas en contraposición a la práctica, entre otros.

## 7. Presentación de la propuesta

Nuestra propuesta descansa en la revisión de los antecedentes presentados y la organizamos sobre la base de las preguntas que guían este trabajo.

### 7.1. ¿Cómo transformar la enseñanza de DD.HH. en una disciplina nuclear de la formación policial?

La formación policial en Chile tiene numerosas restricciones, tanto presupuestarias como de calidad. La reforma en curso que extenderá a dos años la formación policial en la Esfocar es una medida adecuada, dado que permitirá no solo compensar las insuficiencias de base de los nuevos reclutas sino que profundizar en contenidos tanto prácticos como teóricos. Sin embargo, incluso con esta extensión es improbable que carabineros egresen de la Esfocar conociendo todo el marco regulatorio asociado al cuidado y protección de los DD.HH. Atendiendo a esta limitación, nuestra propuesta es que se proceda a revisar el Manual de Ética de Carabineros con el objeto de crear un marco de referencia menos escolástico y más anclado en las demandas operacionales de la policía. Con esto se busca que esta guía no sea solo un referente doctrinario sino que sirva al trabajo operacional de la policía. Para ello, es necesario especificar un conjunto de principios éticos que sean efectivamente internalizados. Estos deben ser claramente identificables y estar estrechamente vinculados con la operación.

Tal como lo indicó recientemente un reporte de la Fundación Paz Ciudadana: “La actividad policial profesional y democrática de una policía moderna requiere del conocimiento y apego a distintos estándares internacionales con relación a los derechos humanos de la ciudadanía, los que velan por garantías como: la no detención o arresto arbitrario, condiciones mínimas de privación de libertad, protección ante tratos inhumanos o tortura, protección de los derechos del niño, derecho al debido proceso, entre otros” (2019, p. 13). El desafío es traducir estos estándares en procedimientos y estos procedimientos en conductas que responden a decisiones inspiradas por esas pautas. Los nuevos carabineros deben ser entrenados para razonar y tomar decisiones sobre la base de los mismos al enfrentar situaciones en el terreno. Para apoyar estas labores, dichos principios deben estar representados didácticamente en todos los manuales de formación y operación, especificando cómo informan los procesos de decisión de la policía. Para que este proceso sea exitoso, es necesario avanzar hacia un nuevo modelo de formación policial que considere los conocimientos contemporáneos sobre aprendizaje, y que reajuste el modelo militar que ha sido propio de la institución a las necesidades de una policía profesional y ciudadana en el siglo XXI. Lo anterior involucra revisar el modo en que la institución educa y entiende el principio de autoridad en el mando. Es necesario que este principio responda a un marco de referencia valórico e institucional adecuado a una democracia, que valore y dé espacio a la auto-

mía, y que se despersonalice y se vincule al cumplimiento lo normativo, legal y reglamentario que guía la operación policial. Este es, sin duda, uno de los mayores desafíos que debe enfrentar la institución, puesto que el modelo de formación militar está en el corazón de la cultura institucional. Sin embargo, creemos que este tiene una rigidez tal que no da espacio para el desarrollo de las capacidades profesionales adecuadas para la operación de la policía en una sociedad democrática propia de estos tiempos.

### **7.2. ¿Cómo promover el desarrollo del razonamiento ético?**

Para promover el desarrollo de razonamiento ético apelar al sentido común no es suficiente. Es imposible esperar que la reflexión natural de los policías produzca respuestas adecuadas a los problemas que tienen en su operación. Por consiguiente, es necesario entrenar a los carabineros, suboficiales y oficiales de modo continuo en actividades de ética aplicada, las cuales no se pueden desarrollar de modo encapsulado al interior de la institución, y deben considerar la incorporación de miembros de la sociedad civil, de modo tal que los funcionarios policiales sean capaces de cotejar sus juicios con el *input* de ciudadanos no uniformados y que son el objeto sobre el cual deben implementar sus operaciones. En este contexto, creemos que las universidades —específicamente sus facultades de Derecho y Ciencias Sociales— pueden hacer una gran contribución y establecer mesas de trabajo en conjunto con la institución para enriquecer estas actividades. Adicionalmente, el proceso de razonar éticamente no es una habilidad aislada de otras capacidades psicológicas. Esta requiere de pensamiento crítico y dentro de este, la capacidad de deducir, inducir y hacer inferencias, y resolver problemas creativamente. Por ejemplo, definiciones psicológicas contemporáneas de sabiduría consideran además que esta involucra el uso de habilidades analíticas, prácticas y creativas, mediadas por valores éticos, con el objetivo de lograr el bien común balanceando intereses intra, extra e interpersonales (Sternberg, 2004, 2005, 2007). Por consiguiente, el proceso de desarrollo de estas capacidades —especialmente las del personal de nombramiento supremo u oficiales— debe considerar actividades de formación avanzada en habilidades de pensamiento y de razonamiento, así como de otras competencias y destrezas psicológicas transversales.

### **7.3. ¿Cómo integrar la formación en DD.HH. con la práctica policial?**

Una vez en terreno es importante que las actividades de formación continua policial contribuyan a sostener una operación basada en el razonamiento ético y con permanente respeto a los DD.HH. En virtud de su despliegue y cobertura, Carabineros está constantemente interactuando con la población civil en el doble rol de protección y control del orden público. Por consiguiente, sus capacidades de actuar éticamente se ponen a prueba a diario, ya sea en el control de las manifestaciones o en la adecuada canalización de, por ejemplo, demandas de violencia intrafamiliar o en el trato a detenidos por

delitos comunes. Esto hace aún más relevante que se generen situaciones de formación continua especializada que faciliten la integración del marco de referencia ético de la institución a situaciones concretas de práctica policial. Tal como sucede en la formación inicial policial, estas actividades deben considerar el diálogo con la población civil. La inserción de la policía y la generación de lazos de confianza y cercanía con las comunidades que están llamadas a proteger es una de las mejores formas de sostener el razonamiento ético en la actividad policial. En estas actividades el apoyo que puede recibir la policía del INDH es esencial.

Sin embargo, la práctica policial es una actividad muy demandante psicológicamente. Un número importante de actuaciones involucran situaciones de estrés y eventualmente trauma. Desafortunadamente, Carabineros como institución tiene un número limitado de profesionales de apoyo a su personal. Si bien la formación policial puede hacer mucho para preparar a los carabineros para los desafíos que van a enfrentar en el terreno, es necesario generar las condiciones para sostener psicológicamente a quienes están en la calle para que puedan razonar adecuadamente en el ejercicio de sus operaciones, con un adecuado control de sus emociones y un alto nivel de profesionalismo. Para ello, es adecuado dotar a la policía de programas adecuados de apoyo psicológico, especialmente después de eventos traumáticos.

#### **7.4. ¿Cómo alinear la formación en DD.HH. con políticas institucionales?**

Para alinear la formación en DD.HH. con las políticas institucionales es necesario, en primer lugar, actualizar los marcos doctrinarios de la institución para hacerlos concordantes con las demandas propias de una policía del siglo XXI. Es extremadamente necesario que esos principios se puedan operacionalizar y que sirvan a la actividad práctica de la institución. Estos principios deben enfatizar que la lealtad de los funcionarios no es hacia la autoridad o incluso hacia la institución, sino que hacia las leyes de las cuales son garantes. Las políticas institucionales deben tener una formulación que identifique un marco de referencia aprehensible y que resuma adecuadamente las prioridades propias de una policía para estos tiempos. Estos principios deben considerar que:

1. La policía es un garante de la ley y un representante de un estado democrático en el ejercicio de sus funciones. Por consiguiente, debe ser especialmente celosa en la protección de los DD.HH. y en el aseguramiento de la igualdad y no discriminación ante la ley.
2. La protección de la vida y de su dignidad está en el corazón de sus funciones. Por ende, el uso proporcional, oportuno y adecuado de la fuerza es un criterio de todas sus operaciones, dado que esta tiene el monopolio legal de la violencia.

Estos principios deben ser operacionalizados y adecuados al funcionamiento policial en todas sus unidades y tareas. Es particularmente relevante que los oficiales de carabineros sean formados para ser capaces de ejercer un rol de liderazgo en la diseminación de estos valores. Para articular la formación en DD.HH. de la planta de nombramiento institucional (PNI) y de la planta de nombramiento supremo (PNS) es necesario que se establezca una mesa de trabajo permanente y conjunta entre las diferentes escuelas de formación policial y que se genere un marco de referencia común, lingüístico y valórico, entre los diversos estamentos de la institución.

Las propuestas aquí descritas se encuentran en sintonía con los objetivos y líneas programáticas del Plan Estratégico de Desarrollo Policial 2019-2026, en el cual el desarrollo del capital humano se lleva más de un 70% de los recursos. En particular, están alineados con las siguientes líneas de trabajo:

- Programa de fortalecimiento de las prácticas éticas en Carabineros.
- Programa de prevención de conductas no deseadas.
- Fortalecimiento de la formación del carabinero.
- Transparencia y rendición de cuentas.
- Vigilancia basada en la evidencia.
- Fortalecimiento de los recursos humanos y logísticos.

Luego, podemos decir que se trata de propuestas viables y compatibles con las aspiraciones institucionales actuales de Carabineros de Chile.

## 8. Conclusiones

La implementación de estas propuestas debe estar basada en una serie de principios y acuerdos básicos que las hagan viables:

- **La crisis actual institucional no es solo un problema de Carabineros, es un problema de todos los chilenos y chilenas.** Una policía profesional y legítima es esencial para proteger la democracia y el estado de derecho. La función principal de las policías corresponde a la prevención del crimen y de manera exclusiva, al resguardo del orden público; ambos como una consecuencia natural de las demandas de la ciudadanía y de las políticas públicas que de ella derivan. Cada vez más, tanto la ciudadanía como el Estado exigen que esa función policial se realice de la manera más efectiva posible y con un respecto irrestricto a los DD.HH. La legitimidad, por tanto, emerge como una consecuencia de una labor policial alineada con estos principios y no como una acción independiente. Sin embargo, la sociedad civil es parte importante de este engranaje. Tanto el mundo académico como el ciudadano de a pie debe participar en la generación de este círculo virtuoso, promoviendo espacios de conversación y debate, facilitando infraestructura y co-

nocimiento para apoyar los procesos formativos, fomentando la educación cívica, entre otros.

- **El fortalecimiento de la ética y respeto por los DD.HH. es un desafío multidimensional.** Contar con procesos formativos en ética y DD.HH. de estándar mundial es esencial. Sin embargo, mejorar los procesos de reclutamiento y selección, contar con mejores procesos formativos en todas las áreas del currículum, desarrollar sistemas de prevención y detección temprana de eventos y fortalecer los mecanismos de investigación interna y de rendición de cuentas son elementos habilitantes para consolidar los efectos de la formación en ética y derechos humanos. Es especialmente desafiante lo que dice relación con el reclutamiento y selección, toda vez que las postulaciones se encuentran en mínimos históricos.
- **Los resultados visibles de cualquier modernización o reforma en estas materias no serán visibles en el corto plazo.** Llevar a cabo una transformación cultural en la institución del Estado más grande en términos de capital humano toma tiempo. Así, al margen de las reformas, el mejoramiento continuo debe seguir siendo parte de la estrategia institucional, como medida de mitigación. Desde el mundo político, se requerirá una visión de Estado, en el cual se esté dispuesto a invertir hoy y cosechar en muchos años más.
- **El paradigma de “más carabineros” debe ser reemplazado por el de “mejores carabineros”.** La estrategia nacional de aumento de planta institucional por los últimos 15 años respondió a una necesidad de mayor cobertura. Sin embargo, esta no se realizó con la infraestructura y servicios de apoyo necesarios para asegurar que esa mayor cobertura se realizara con altos estándares de calidad. La utilización de importantes cantidades de recursos en el aumento de planta generaron como consecuencia una profundización de la precariedad que ya se venía evidenciando en áreas como formación, logística y bienestar. Este cambio de paradigma liberaría recursos para aplicar los procesos transformacionales que se requieren. A modo de ejemplo, los costos de externalizar algunas asignaturas a universidades o centros de formación quintuplican los costos unitarios actuales.

En síntesis, necesitamos poner la formación policial en el corazón del cualquier proceso de reforma policial y ubicar dentro de esta la formación en DD.HH. como primera prioridad. A la fecha, esta dimensión no ha estado dentro de las prioridades enunciadas en los diversos foros públicos de conversación sobre reforma policial. Sin embargo, creemos que atender a los procesos por los cuales Chile forma a sus policías es una tarea fundamental no solo para asegurar que esta cumpla adecuadamente su rol en seguridad ciudadana, sino que también la estabilidad y futuro de nuestra democracia.

## Referencias

- Acnudh.** (2019). Informe sobre la Misión a Chile 2019. Disponible en: [https://www.ohchr.org/Documents/Countries/CL/Report\\_Chile\\_2019\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Countries/CL/Report_Chile_2019_SP.pdf)
- Amnistía Internacional.** (2019). Chile: Política deliberada para dañar a manifestantes apunta a responsabilidad de mando. Disponible en: <https://amnistia.cl/noticia/chile-politica-deliberada-para-danar-a-manifestantes-apunta-a-responsabilidad-de-mando/>
- Birzer, M. L.** (2003). The theory of andragogy applied to police training. *Police Quarterly: An International Journal*, 26(1), pp.29–42. Disponible en: <https://doi.org/10.1108/13639510310460288>
- Blumberg, D. M., Giromini, L., y Jacobson, L. B.** (2016). Impact of police academy training on recruits' integrity. *Police Quarterly*, 19(1), pp. 63–86. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1098611115608322>
- Blumberg, D. M., Schlosser, M. D., Papazoglou, K., Creighton, S., y Kaye, C. C.** (2019). New directions in police academy training: A call to action. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 16(24), 4941. Disponible en: <https://doi.org/10.3390/ijerph16244941>
- Caldero, M. A., Dailey, J. D., y Withrow, B. L.** (2018). Police ethics: The corruption of noble cause. *Police Ethics: The Corruption of Noble Cause*. New York: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9781315162591>
- Centro de Derechos Humanos UDP.** (2015). Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2015. Santiago. Retrieved from <https://derechoshumanos.udp.cl/informe-anual/informe-anual-sobre-derechos-humanos-en-chile-2015/>
- Corbo Crehan, A.** (2019). Teaching police ethics: analysis of an increasingly complex teaching context. *Police Practice and Research*, 20, pp. 300–312. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/15614263.2019.1598075>
- Fundación Paz Ciudadana.** (2019). Diagnóstico sobre formación de Carabineros de Chile. Santiago.
- Haar, R. J., Iacopino, V., Ranadive, N., Dandu, M., y Weiser, S. D.** (2017). Death, injury and disability from kinetic impact projectiles in crowd-control settings: A systematic review. *BMJ Open*. Disponible en: <https://doi.org/10.1136/bmjopen-2017-018154>
- Human Rights Watch.** (2019). Chile: Llamado urgente a una reforma policial tras las protestas. Disponible en: <https://www.hrw.org/es/news/2019/11/26/chile-llamado-urgente-una-reforma-policial-tras-las-protestas>
- Ifantides, C., Deitz, G. A., Christopher, K. L., Slingsby, T. J., y Subramanian, P. S.** (2020). Less-lethal weapons resulting in ophthalmic injuries: A review and recent example of eye trauma. *Ophthalmology and Therapy*, 9, pp. 1–7. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s40123-020-00271-9>
- Instituto Nacional de Derechos Humanos.** (2019). Informe Anual. Sobre la situación de los Derechos Humanos en Chile en el contexto de la crisis social. 17 octubre-30 noviembre 2019. Santiago.
- Klockars, C. B., Ivković, S. K., y Habersfeld, M. R. (Eds.).** (2004). The contours of police integrity. London: SAGE Publications. Disponible en: <https://doi.org/10.4135/9781452229690>

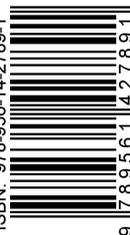
- Klockars, C. B., Ivković, S. K., y Habersfeld, M. R.** (2007). Enhancing police integrity. Dordrecht: Springer. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/978-0-387-36956-3>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).** (2013). Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina. Informe regional de desarrollo humano 2013-2014. Disponible en: [http://www.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL\\_Informe\\_completo.pdf](http://www.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL_Informe_completo.pdf)
- Rothlein, S.** (2008). Noble cause corruption. Disponible en: <http://www.patc.com/weeklyarticles/print/noble-cause-corruption.pdf>
- Rothwell, G. R., y Baldwin, J. N.** (2007). Whistle-blowing and the code of silence in police agencies: Policy and structural predictors. *Crime and Delinquency*, 53(4), pp. 605–632. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0011128706295048>
- Sternberg, R. J.** (2004). What is wisdom and how can we develop it? *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 591(1), pp. 164–174. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0002716203260097>
- Sternberg, R. J.** (2005). WICS: A model of positive educational leadership comprising wisdom, intelligence, and creativity synthesized. *Educational Psychology Review*, 17, pp. 191–262. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s10648-005-5617-2>
- Sternberg, R. J.** (2007). A systems model of leadership: WICS. *American Psychologist*, 62(1), 3pp. 4–42. Disponible en: <https://doi.org/10.1037/0003-066X.62.1.34>
- Sternberg, R. J., y Grigorenko, E. L.** (2003). Teaching for successful intelligence: Principles, procedures, and practices. *Journal for the Education of the Gifted*, 27(2–3), pp. 207–228. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/016235320302700206>
- Tyler, T. R., Goff, P. A., y MacCoun, R. J.** (2015). The impact of psychological science on policing in the United States: Procedural justice, legitimacy, and effective law enforcement. *Psychological Science in the Public Interest*, 16(3), pp. 75–109. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1529100615617791>
- Organización de Naciones Unidas.** (1997). Human rights and law enforcement. A manual on human rights training for the police. Geneva.
- Westmarland, L., y Rowe, M.** (2018). Police ethics and integrity: Can a new code overturn the blue code? *Policing and Society*, 28(7), pp. 854–870. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/10439463.2016.1262365>

**CÓMO CITAR ESTE CAPÍTULO:**

**Preiss, D., Konstantinidis, G., Valenzuela, E.** (2021). Desarrollo y fortalecimiento del currículum de educación y formación continua en ética y derechos humanos de Carabineros de Chile: una propuesta integral. En: Centro de Políticas Públicas UC (ed), *Propuestas para Chile. Concurso de Políticas Públicas 2020*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 251-279.



ISBN: 978-956-14-2789-1



**C**on esta nueva edición del libro “Propuestas para Chile” el Concurso de Políticas Públicas, organizado por el Centro de Políticas Públicas UC, cumple quince años entregando recomendaciones concretas para responder a algunos de los principales desafíos del país. Los trabajos que aquí se presentan fueron desarrollados por equipos interdisciplinarios de académicos e investigadores a lo largo del año 2020 y abordan una variedad de temas de relevancia nacional: salud pública, inclusión, justicia, educación, medioambiente, ciudad y vivienda.

Agradecemos a las instituciones que apoyaron esta versión del Concurso: el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, la Cámara de Diputados y el Senado.

