

Concurso Políticas Públicas / 2021

Propuestas para Chile



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE

Concurso Políticas Públicas / **2021**

Propuestas para Chile



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

Propuestas para Chile
Concurso Políticas Públicas 2021

© Inscripción N° 2022-A-2249
Derechos reservados
I.S.B.N. 978-956-14-2936-9

Primera edición

150 ejs.

Edición general:

Ignacio Irrarrázaval
Elisa Piña
Ignacio Casielles

Corrección de estilos:

Lyuba Yez
Daniela Jorquera

Diseño:

Diseño Corporativo UC
Imprenta: Salesianos Impresores

C.I.P. - Pontificia Universidad Católica de Chile
Propuestas para Chile
Concurso Políticas Públicas 2021
Santiago, abril de 2022

Concurso Políticas Públicas / 2021

Propuestas para Chile

Índice

Presentación	9
Introducción	11
CAPÍTULO 1	
La industria del <i>delivery</i> y sus impactos urbanos: desafíos y oportunidades	
Ricardo Hurtubia, Juan Carlos Muñoz, Martín Tironi, Ignacio Tiznado-Aitken, Miguel Yaksic	15
CAPÍTULO 2	
<i>E-commerce</i> más justo para la postpandemia. Lineamientos de política pública para los microempreendedores frente al comercio electrónico	
Paz Concha, Liliana de Simone, René Catalán	45
CAPÍTULO 3	
Encuesta para monitoreo de colegios abiertos en tiempos de pandemia	
Susana Claro, Juan Pablo Valenzuela, Eduardo A. Undurraga, Danilo Kuzmanic, Daniela Cerda	69
CAPÍTULO 4	
Brechas de género en carreras STEM	
Andrea Canales, María Isabel Cortez, Mariel Sáez, Andrea Vera	115
CAPÍTULO 5	
Propuesta de intermediación para la accesibilidad a vivienda en arriendo con interés social	
Felipe Link, Adriana Marín, Luis Fuentes	151
CAPÍTULO 6	
Políticas para la implementación de una estrategia circular en la construcción	
Felipe Ossio, Renato D'Alençon, Anamaria De León, Roger Saintard, Camila Ramos	179
CAPÍTULO 7	
Acceso a la justicia en personas privadas de libertad	
Pablo Carvacho, Ximena Marcazzolo, María Jesús Fernández	217
CAPÍTULO 8	
A diez años del lanzamiento de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos: herramientas e indicadores para medir su implementación en las empresas en Chile	
Juan Eduardo Ibáñez, Liliana Guerra, Francisco Loyola, Carlos Ciappa, Elisa Fermandois y Begoña Albornoz	269

Presentación

El año 2021 estuvo marcado por la persistencia de la emergencia sanitaria -y de los desafíos económicos y sociales que ha traído aparejada-, pero también representó para Chile un período de importantes definiciones y cambios. La elección de diversas autoridades políticas, incluyendo la del presidente de la República y de los convencionales, junto con la puesta en marcha de la discusión constitucional, marcaron la agenda de este período. La Pontificia Universidad Católica de Chile, desde el rol público que la caracteriza, no estuvo ajena a este escenario, poniendo sus conocimientos y capacidad de acción a disposición de los tomadores de decisiones.

En este libro presentamos los resultados de ocho proyectos desarrollados durante 2021, los cuales reflejan ese compromiso público de la Universidad. En el marco del Concurso de Políticas Públicas, equipos de docentes, investigadoras e investigadores elaboraron propuestas con el fin de contribuir a la solución de diversas problemáticas sociales y así aportar a las políticas públicas del país. Durante su desarrollo, estos trabajos fueron discutidos con representantes de organismos estatales, del poder legislativo, del sector privado y la sociedad civil. En efecto, una de las características del Concurso es propiciar el diálogo entre los equipos de investigación y quienes trabajan en el diseño e implementación de las políticas públicas, a través de variadas instancias en las que intercambian opiniones y reciben retroalimentación.

Otro elemento que ha estado presente en esta iniciativa, desde sus inicios, es el carácter interdisciplinario que tienen los equipos. Hoy, más que nunca, se hace evidente que para afrontar la complejidad de los problemas públicos y poder entregar recomendaciones integrales es esencial contar con conocimientos y perspectivas diversas. En ese sentido, valoramos el trabajo colaborativo que realizan docentes de distintas unidades y disciplinas al desarrollar en conjunto cada uno de los proyectos.

El Concurso de Políticas Públicas, que ya cumple 16 años, es sin duda motivo de gran orgullo para la Universidad. Felicitamos a los profesores y profesoras que han participado de él a lo largo de este período, y en particular, a los autores de esta nueva edición del libro “Propuestas para Chile”, en la que se abordan desafíos en áreas tan relevantes como son la ciudad y el transporte, la vivienda, el emprendimiento, la educación, el medioambiente y la justicia. Es de esperar que sus trabajos sean bien acogidos por los tomadores de decisiones y puedan ser un aporte a nuestro país, en un

año clave en el que se instala un nuevo gobierno y se continúa redactando una propuesta de nueva Constitución. Somos unos convencidos de que la contribución que la academia puede hacer en este escenario es fundamental y de gran trascendencia.

IGNACIO SÁNCHEZ DÍAZ

Rector

Pontificia Universidad Católica de Chile

Introducción

En esta decimosexta versión del libro “Propuestas para Chile” se presentan los resultados del trabajo desarrollado por ocho equipos de docentes durante el año 2021 con el propósito de entregar recomendaciones y propuestas de política pública en diferentes temas. Durante la elaboración de estos proyectos, se organizaron dos ciclos de talleres de conversación y en cada uno de ellos participaron más de 70 personas provenientes del gobierno central, el Congreso, los municipios, la sociedad civil y el sector privado. Sus comentarios, así como los de quienes fueron panelistas en los respectivos seminarios de presentación de estas propuestas, fueron muy valiosos, en especial para contribuir a su pertinencia y factibilidad, por lo que agradecemos sinceramente sus opiniones y retroalimentación.

Los primeros capítulos abordan fenómenos emergentes, que adquirieron mayor visibilidad y relevancia con la pandemia por COVID-19. El capítulo 1 indaga el impacto urbano producido por la industria de las aplicaciones de *delivery* de comida, principalmente en lo que se refiere a emisiones contaminantes, ruido, accidentes y uso de espacios públicos por parte de los repartidores. Se analizan estas externalidades y sus posibles causas a partir de revisión de literatura, así como de entrevistas y encuestas a repartidores y público en general. En base a esta información, se proponen seis medidas para reducir dichos impactos, mediante fiscalización, regulaciones, e incentivos para aumentar la participación de la movilidad activa y la electromovilidad liviana en este mercado.

El segundo capítulo, en tanto, propone lineamientos para el diseño de una política pública que apoye y fomente la digitalización de microemprendimientos, en un escenario en que las lógicas del consumo se han transformado y el comercio online se ha masificado. Para esto, se revisaron los planes y programas existentes, se encuestó a 110 comercios digitales nuevos o que existían con anterioridad pero iniciaron su digitalización tras la pandemia, y se entrevistó en profundidad a algunos de ellos. La propuesta presentada pone en el centro la labor que tiene la intermediación para los microemprendimientos, a través de la colaboración activa entre instituciones públicas y privadas.

En el capítulo 3 se exponen los resultados de un monitoreo realizado en forma mensual para conocer el funcionamiento de los establecimientos de educación escolar y parvularia durante el año 2021, en un escenario de complejidad sanitaria y luego de que en 2020 las clases presenciales fueran casi inexistentes. A través de una encuesta enviada a los directores de jardines infantiles, escuelas y liceos, en la que participaron 6.488 establecimientos educacionales en al menos una de las mediciones, fue posible conocer su

experiencia de reapertura y gestión educativa. Esta información contribuyó a la toma de decisiones de las autoridades nacionales y territoriales, así como de las comunidades educativas. Además, permitió extraer aprendizajes y desarrollar propuestas de política pública para mejorar la respuesta del sistema educativo a la crisis sanitaria en el corto y mediano plazo.

El cuarto capítulo de este libro estudia una situación de larga data en nuestro país: la baja participación de mujeres en la educación en Ciencia, Tecnología, Ingenierías y Matemáticas (llamadas áreas STEM, por su sigla en inglés). A partir de una revisión de fuentes secundarias, las autoras concluyen que las mayores brechas de género se encuentran en las disciplinas con un alto componente matemático (física, matemáticas, ingenierías y computación) y que la fuga de mujeres de áreas STEM ocurre en etapas posteriores a la formación de pregrado, relacionadas principalmente con la inserción en la carrera académica y sus etapas tempranas. Para contribuir a reducir estas inequidades, diseñaron cuatro líneas de propuestas referidas a asegurar el ingreso y progresión de mujeres en carreras de pregrado con alto componente matemático, a promover la contratación y consolidación de investigadoras jóvenes en áreas STEM, y a apoyar la retención y promoción de mujeres en carreras académicas en este ámbito.

En un contexto de creciente aumento de la vivienda en arriendo en Chile y ante la necesidad de diversificar la política habitacional para hacer frente al déficit existente en nuestro país, en el capítulo 5 se entregan recomendaciones para un modelo de intermediación que favorezca el acceso a vivienda en arriendo con interés social. Los investigadores realizaron una caracterización del mercado de arriendo en el área metropolitana de Santiago, a partir de la cual hicieron un levantamiento de la oferta de viviendas de este tipo en tres comunas de la ciudad y realizaron entrevistas semiestructuradas a informantes clave. Con este diagnóstico, formularon una propuesta de intermediación que busca entregar información, disminuir las barreras sobre la oferta existente, conectar oferta y demanda y gestionar la vivienda.

La sexta propuesta se orienta a fomentar adecuadamente la incorporación de materiales y componentes con atributos circulares en la construcción, industria que genera el 35% de los residuos a nivel mundial. Mediante la revisión de literatura internacional y normativa nacional, y el análisis del ecosistema de la construcción, se obtuvieron 19 estrategias y luego se profundizó en siete de ellas, en atención a su efectividad. Algunas son medidas que no requieren de leyes para su implementación, mientras que otras sí lo necesitan. Dado que existe una relación y coherencia entre ellas, se propone que sean desarrolladas en forma sistémica y progresiva.

Los dos últimos capítulos se enmarcan en el ámbito de la justicia y los derechos humanos, aunque en temas diferentes. El séptimo presenta una nueva perspectiva para analizar la cárcel y revisa la literatura del acceso a la justicia, típicamente entendida respecto de asuntos civiles, para aplicarla a los problemas justiciables de las personas adultas privadas de libertad. Bajo este marco, se realizó una serie de entrevistas a personas directamente vinculadas a la cárcel desde distintos puntos de vista y se analizaron bases de datos que permitieron entregar luces sobre los problemas justiciables y las vías de acción que sigue esta población. A partir de esto, se propuso el desarrollo de instancias estatales y reformas para promover mejores niveles de información, asesoría y soluciones a los problemas que aquejan a la población penal.

El capítulo 8, finalmente, entrega propuestas para evaluar la implementación de los estándares de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas en las empresas públicas y privadas en Chile. Para ello, se propone un instrumento de monitoreo conformado por una serie de indicadores. Estos fueron elaborados luego de una revisión de los mejores marcos de reporte a nivel comparado y de un análisis cualitativo en base a entrevistas y *focus groups* con directivos y ejecutivos de grandes compañías chilenas. Por último, se formulan recomendaciones relacionadas con la promoción del reporte sobre la implementación de estos principios entre las empresas.

Para concluir, agradecemos a los más de 30 docentes, investigadores e investigadoras que trabajaron con rigurosidad y compromiso en el desarrollo de estos proyectos, y esperamos que sean cada vez más los que se interesen por contribuir desde su quehacer académico a la solución de los diversos problemas públicos que enfrenta nuestro país.

IGNACIO IRARRÁZVAL

Director

Centro de Políticas Públicas UC

La industria del *delivery* y sus impactos urbanos: desafíos y oportunidades

INVESTIGADORES¹

RICARDO HURTUBIA

Escuela de Arquitectura UC, Escuela de Ingeniería UC y
Centro de Desarrollo Urbano Sustentable (Cedeus)

JUAN CARLOS MUÑOZ

Escuela de Ingeniería UC y Centro de Desarrollo Urbano Sustentable (Cedeus)

MARTÍN TIRONI

Escuela de Diseño UC y Centro de Desarrollo Urbano Sustentable (Cedeus)

IGNACIO TIZNADO-AITKEN

Centro de Desarrollo Urbano Sustentable (Cedeus) y
Departamento Geografía Humana, Universidad de Toronto

MIGUEL YAKSIC

Escuela de Gobierno UC

Resumen²

Las aplicaciones de *delivery* de comida han crecido explosivamente en los últimos años, otorgando trabajo a una gran cantidad de personas y prestando un servicio relevante, especialmente durante la pandemia por COVID-19. Sin embargo, esta actividad no está exenta de problemas. La precariedad laboral que enfrentan sus repartidores ha sido objeto de un intenso debate académico y político en todos los países donde operan este tipo de aplicaciones. Más allá de lo laboral, el impacto urbano producto de las externalidades negativas asociadas a esta actividad, principalmente en lo que se refiere a emisiones contaminantes ruido, accidentes y mal uso de

1 Los autores quisieran agradecer a todos los participantes de los talleres realizados como parte de esta investigación, que permitieron ampliar la perspectiva y afinar las propuestas. Los autores también agradecen el apoyo de Vania Letelier y Jorge Fuenzalida, de la Dirección de Sustentabilidad UC, por su apoyo con la realización de las encuestas, y a Nicolás Unwin por su colaboración con las entrevistas.

2 Esta propuesta fue presentada por sus autores en un seminario organizado por el Centro de Políticas Públicas UC, realizado el 2 de diciembre del año 2021, en el que participaron como panelistas Johanna Vollrath, secretaria ejecutiva de la Comisión Nacional de Seguridad de Tránsito (Conaset); Michel Carles, jefe subrogante de infraestructura y transportes de la Gobernación Regional Metropolitana; y Servio Hernández, vocero de Riders Unidos Ya Chile.

espacios públicos, ha sido menos discutido. Estas externalidades son resultado de la falta de regulación de la actividad, pero también de la existencia de incentivos perversos y de la falta de fiscalización. En este trabajo se analizan estas externalidades y sus posibles causas a partir de una revisión de antecedentes nacionales e internacionales, así como desde entrevistas y encuestas a repartidores y público en general, realizadas especialmente para este estudio en Santiago de Chile. Finalmente, se proponen seis medidas para mitigar estas externalidades, principalmente mediante fiscalización, regulaciones e incentivos orientados a generar un aumento de la participación de la movilidad activa y la electromovilidad liviana (bicicletas convencionales y eléctricas) en la industria del *delivery*, abriendo también lugares que permitan satisfacer necesidades básicas de los repartidores y ordenando el uso del espacio público.

1. Introducción

Entendemos como *gig economy* al conjunto de acuerdos de trabajo que se realizan mediante plataformas digitales (Tran y Sokas, 2017), es decir, tareas pagadas y realizadas por contratistas independientes, mediados por plataformas online (Koutsimpogiorgos et al., 2020). En esta “economía de las plataformas” los acuerdos suelen ser flexibles, permitiendo independencia (algo así como ser “tu propio jefe”), pero al mismo tiempo son inestables y reducen los derechos y la protección social de los trabajadores (MacDonald y Giazitzoglu, 2019). En Chile, el uso de plataformas digitales se ha incrementado y expandido significativamente en los últimos años a través de aplicaciones de transporte, de *delivery* y de compras de supermercado (FairWork, 2021).

En esta investigación, el foco se centra en los repartidores que trabajan en el mercado de las aplicaciones de *delivery* de comida. Esta industria ha crecido sostenidamente en los últimos años con aplicaciones como Uber Eats, Rappi o PedidosYa, y ha jugado un rol particularmente relevante en el contexto de la pandemia, en el cual los repartidores se han convertido en trabajadores esenciales³. El negocio de la última milla se ha transformado no solo en una solución conveniente y una disminución de las fuentes de contagio para muchas familias, sino también en un eficiente mecanismo de incorporación al mercado laboral para muchas personas. Sin embargo, la desregulación que presenta el mercado de las apps de *delivery* causa problemas relevantes que abordar, tanto en el ámbito de la (des)protección laboral de las miles de personas que realizan los repartos como en el de las externalidades negativas que causan en el plano socioambiental. Así, desde la perspectiva

³ Los repartidores que habitualmente trabajan con estas apps también han expandido su actividad a la entrega de otro tipo de productos. Sin embargo, en este trabajo nos concentramos en su actividad repartiendo comida.

social y urbana, la correcta regulación del mercado se hace cada vez más imprescindible.

Existen diversas problemáticas asociadas a la industria que requieren atención. Por una parte, desde un punto de vista laboral, los repartidores enfrentan una precariedad multidimensional. Más allá de la falta de una relación contractual y la precariedad asociada a los aspectos de seguridad social, los repartidores esperan por nuevos pedidos en la calle, sin instalaciones adecuadas para realizar actividades básicas y mínimas, como descansar o ir al baño. Esto, además de ser un aspecto de precarización para los repartidores, puede inducir a un uso inadecuado de los espacios públicos.

Por otra parte, el modelo de negocios de las aplicaciones transfiere todos los costos operacionales al repartidor, quien debe resolver cómo entregar de forma satisfactoria los productos desde su origen a su destino. Evidentemente, los repartidores intentarán obtener el mayor retorno al menor costo posible, lo que se puede traducir en una elección de modos de transporte que pueden no ser los más convenientes desde una perspectiva urbana o social, como, por ejemplo, motos o bicicletas con motor mosquito⁴. A lo anterior se suma el incentivo a hacer la entrega lo más rápido posible, lo que puede inducir a los repartidores a asumir conductas riesgosas al conducir. De esta forma, el resultado es que un emprendimiento innovador y de potencial beneficio para la sociedad termina produciendo resultados que están siendo particularmente nocivos para la ciudad: ruido, contaminación del aire, mayor accidentabilidad, invasión de veredas y ciclovías por vehículos motorizados a alta velocidad y desorden en las calles, entre otros.

Si bien los problemas laborales y de seguridad social que emergen de la *gig economy* han sido frecuentemente analizados en la literatura (Aloisi, 2015; Corujo, 2017; De Stefano, 2015; MacDonald y Giazitzoglu, 2019; Webster, 2016) y son un tópico de creciente interés tanto académico como político, poca atención se ha prestado a los impactos urbanos de esta actividad en la literatura (Malik et al., 2021) y en la discusión política internacional y local. En síntesis, la regulación de esta industria no ha abordado aún el problema de las externalidades negativas de carácter urbano que se producen a partir de sus actividades asociadas. A pesar de que resulta imposible desligarse de la dimensión laboral asociada a la problemática, el objetivo principal de esta investigación es proponer una política consistente en un conjunto de medidas que permitan evitar o mitigar externalidades negativas de carácter urbano asociadas a la industria del *delivery*.

4 Los motores mosquito son pequeños motores a combustión de dos tiempos (que utilizan una mezcla de bencina y aceite), que se pueden adaptar a bicicletas convencionales y que pueden llegar a producir entre 30 y 50 veces más emisiones por kilómetro que un auto convencional con un motor de cuatro tiempos (Kushner, 2008).

Este proyecto tiene tres objetivos principales: i) entender el comportamiento, las necesidades y hábitos de los repartidores, para así dimensionar las externalidades negativas que generan, como emisiones, ruido y uso del espacio público; ii) comprender la percepción pública acerca de los repartidores y de las externalidades que causa su trabajo en la ciudad, y iii) esbozar propuestas que busquen resolver algunas carencias de los repartidores, cuidando comprender su impacto en la viabilidad del negocio de las empresas y al mismo tiempo disminuir sus externalidades negativas. En particular, se exploran leyes, regulaciones e iniciativas privadas que permitan generar incentivos para que las apps y los repartidores se hagan cargo de las consecuencias que producen, y de esta forma inducir a la adopción de tecnologías menos contaminantes, como son, por ejemplo, la movilidad activa utilizando bicicletas convencionales y la electromovilidad utilizando bicicletas eléctricas.

Lo que queda de este capítulo se estructura en cinco secciones. La sección dos sintetiza los antecedentes existentes en la industria del *delivery*, tanto a nivel internacional como nacional, e identifica brechas relevantes para abordar. La sección tres detalla la metodología mixta utilizada en este trabajo y la sección cuatro aborda los principales resultados obtenidos. Finalmente, la sección cinco explica la política pública propuesta en formato plan maestro, mientras que la sección seis cierra con las principales conclusiones del estudio y los futuros pasos a seguir.

2. Los antecedentes de la industria del *delivery*

2.1. Antecedentes internacionales

La dimensión laboral asociada a la *gig economy* ha sido el foco central de atención en la literatura científica que ha abordado el tema. Los marcos regulatorios asociados a la industria han debido revisarse y cuestionarse a lo largo de los años, con el objetivo de generar condiciones dignas de trabajo. Parte de las preguntas reguladoras fundamentales tienen relación con cómo deben clasificarse y regularse las plataformas online y sus trabajadores, qué debe contarse como trabajo remunerado y qué no, y cómo manejar los servicios que se basan en patrimonio personal (Koutsimpogiorgos et al., 2020). Las posiciones que se adopten en estas cuestiones de regulación dependen esencialmente de las decisiones políticas y determinarán cómo evolucionará la *gig economy* en el futuro. En esta misma línea y para abordar parte de estas cuestiones, Stewart y Stanford (2017) señalan cinco opciones principales: i) aplicar las leyes existentes; ii) aclarar o ampliar las definiciones de "empleo"; iii) crear una nueva categoría de "trabajador independiente"; iv) crear derechos para los "trabajadores", no para los empleados; y v) reconsiderar el concepto de "empleador".

Parte de estos elementos han sido abordados en la práctica en todo el mundo. Como se mencionó anteriormente, la *gig economy* no solo considera a los trabajadores de *delivery* de comida, sino también a aquellos que trabajan en transporte de pasajeros. Ambos tipos de empleados han sido el foco de discusiones en el Reino Unido, la Unión Europea y Estados Unidos cuando se trata de condiciones mínimas y derechos laborales. En el caso de California, desde enero del año 2021, el Estado (entre otras reglamentaciones) fuerza a las empresas a tratar a las personas que realizan el reparto de modo equivalente al resto de sus empleados en términos de la seguridad laboral que se les ofrece⁵. Recientemente, en febrero del año 2021, la Corte Suprema de Reino Unido determinó que los trabajadores de Uber deben recibir sueldo mínimo y ser clasificados como trabajadores y no colaboradores independientes⁶. Este antecedente ha llevado a que la Comisión Europea busque aprobar un marco para regular a los trabajadores de *delivery* y de transporte de pasajeros, lo que podría obligar a unas 15 empresas de reparto online a reclasificar entre 1,7 y 4,1 millones de sus trabajadores como empleados. Esto tiene un impacto relevante en las empresas si consideramos que Delivery Hero, Just Eat y Deliveroo han perdido 9.000 millones de euros en la Bolsa, según el diario El País⁷. Asimismo, esto tendría un efecto en la recaudación de los países de la Unión Europea, los que podrían aumentar sus recaudos entre 1.600 a 4.000 millones de euros por contribuciones fiscales de empleados reclasificados⁸.

Además de esta dimensión laboral, existen esfuerzos emergentes en la literatura académica y la práctica por considerar los impactos ambientales y de seguridad vial que genera esta industria. En relación con la regulación de externalidades, algunas ciudades preocupadas por los efectos de congestión del transporte de pasajeros han implementado un impuesto a pagar que en algunos casos depende de cada kilómetro recorrido (São Paulo), de la tarifa cobrada (Ciudad de México, Fortaleza, Washington, Nueva York) o del número de viajes (Nueva York) (WRI, 2018). En São Paulo, por ejemplo, se estableció una tarificación por kilómetro recorrido (20 pesos chilenos por kilómetro) para las plataformas de transporte de pasajeros, que puede ser modificada si se consideran externalidades como congestión, contaminación y gasto en infraestructura, entre otros. A casi un año de establecida la política, se estima una recaudación anual en torno a los US\$15 millones (Flint, 2017). Aunque

5 Publicado en The New York Times (11/09/2019). Disponible en <https://www.nytimes.com/2019/09/11/technology/california-gig-economy-bill.html>.

6 Publicado en CBC (19/02/2021). Disponible en: <https://www.cbc.ca/news/world/britain-rules-uber-drivers-employees-1.5919865> y en The New York Times NYT (12/09/2021). Disponible en: <https://www.nytimes.com/2021/12/09/technology/european-commission-gig-workers-uber.html>

7 Publicado en El País (12/06/2021). Disponible en: https://cincodias.elpais.com/cincodias/2021/12/06/companias/1638816473_978594.html

8 Publicado en The New York Times (12/09/2021). Disponible en: <https://www.nytimes.com/2021/12/09/technology/european-commission-gig-workers-uber.html> y en El País (12/06/2021). Disponible en: https://cincodias.elpais.com/cincodias/2021/12/06/companias/1638816473_978594.html

un esquema similar podría adoptarse para la industria del *delivery* de comida, considerando las múltiples externalidades que generan, particularmente en términos de ruido y emisiones, esto aún no ha ocurrido.

Con respecto a la accidentabilidad, algunos estudios han comenzado a analizar su relación con las tareas que realizan los repartidores. En China se observó a 600 conductores de reparto y se entrevistó a 480 de ellos, con resultados como tasas de exceso de velocidad del 91,3% y un 8,2% de los accidentes reportados en aceras (Wang et al., 2021). Parte del problema tiene relación con impudencias del conductor, como utilizar el teléfono celular mientras se conduce (21,2%). Asimismo, una encuesta de intercepción en Tianjin, China, mostró que los conductores de reparto de comida enfrentan la presión de hacer entregas en un tiempo determinado, lo que se correlaciona positivamente con comportamientos de conducción agresiva. Basándose en estos resultados, los autores proponen un cambio profundo en la industria, limitando el número de pedidos a la vez y proporcionando a los consumidores un tiempo de entrega seguro para regular los comportamientos de conducción agresiva (Dong et al., 2021).

2.2. La industria del *delivery* en Chile

La industria del reparto de comida ha crecido consistentemente en los últimos años y se ha vuelto aún más relevante por la pandemia. A pesar de que no existen cifras exactas al respecto, FairWork (2021) estima en 15.000 los conductores de aplicaciones de reparto, mientras que la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2021) estimaba en diciembre del año 2020 entre 30.000 a 50.000 repartidores empleados en el sector, con una importante presencia de migrantes, personas jóvenes y de género masculino. En el contexto de pandemia, algunas de estas plataformas vieron incrementado el número de asociados (más de 15.000 en Rappi, por ejemplo, de acuerdo a OIT, 2021), transformándose en la única fuente de ingresos para algunos trabajadores y en una opción válida para aquellos que perdieron sus trabajos producto de esta emergencia sanitaria (Fielbaum et al., 2021).

El diagnóstico nacional de la industria es claro y consistente entre los distintos estudios existentes. La mayoría de las investigaciones se han centrado en los aspectos laborales que experimentan los repartidores, identificando diversas vulnerabilidades, precariedades laborales asociadas a la extensa jornada de trabajo, falta de seguridad social, protección personal y espacios para necesidades básicas, como ir al baño y descansar. En promedio, los repartidores trabajan más de ocho horas y realizan 14 viajes diarios; el 81% no cuenta con seguros de salud y el 67% no posee seguros contra accidentes⁹.

⁹ Publicado en La Tercera (29/11/2021). Disponible en: <https://www.latercera.com/mtonline/noticia/el-74-de-los-repartidores-de-delivery-dice-adaptar-conductas-temerarias-en-sus-traslados/2LLYTCL3QBE7DPWAY4IQNBQFQ/>

A pesar de que los trabajadores valoran la flexibilidad horaria que entrega la industria –dado que la mayoría trabaja en régimen de jornada parcial (CNP, 2018)– son conscientes de las consecuencias que esto genera en su bienestar económico y personal (OIT, 2021). Por ejemplo, el 68% de los repartidores aseguró que la empresa donde presta el servicio de despacho no le brinda acceso al baño y el 80% admitió que no cuenta con espacios habilitados por las empresas para almorzar¹⁰, lo que impacta en las prácticas de los trabajadores en términos del uso del espacio público. Lo mencionado incide en que las plataformas sean evaluadas negativamente en términos de pago, condiciones de trabajo y aspectos contractuales (FairWork, 2021).

Recientemente, los repartidores en Latinoamérica se han organizado para mostrar su descontento con el sistema. En particular, diversas dificultades se han visto exacerbadas por la pandemia y por lo tanto, se persiguen condiciones laborales acordes al sacrificio y exposición al riesgo. Los trabajadores solicitan, dentro de otras cosas, un salario mínimo, suficientes equipos de protección de salud por sus largas jornadas de trabajo, seguridad social (pensión y seguro médico), el término de los despidos por desconexiones del sistema, además de términos y condiciones coherentes y claras (González, 2020).

Al igual que en la mayoría de los países y ciudades donde han irrumpido las aplicaciones basadas en la *gig economy*, las autoridades chilenas han sido lentas en reaccionar a la adopción masiva de estas plataformas y en generar la regulación necesaria para mitigar sus externalidades negativas. Recientemente, la alcaldesa de Providencia interpuso una denuncia frente a la Fiscalía Nacional Económica contra Rappi, Uber Eats y Pedidos Ya por algunas prácticas de integración vertical que serían cuestionables, y por la falta de condiciones básicas para trabajar, como el acceso a baños y lugares para descansar¹¹. Asimismo, algunos diputados ya han presentado al Congreso un proyecto de ley que se ha denominado “Mi jefe es una App”. Este proyecto se preocupa principalmente de los aspectos laborales y de la precariedad que experimentan los “colaboradores” de las aplicaciones, orientándose a buscar mayor seguridad de los trabajadores a través de la protección social que entrega el seguro de desempleo, el seguro contra accidentes del trabajo y la cotización previsional.

Sin embargo, ese proyecto de ley no se hace cargo de las externalidades negativas urbanas que esta actividad genera. El Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones lanzó en agosto de 2020 un plan de seguridad vial (MTT, 2020) dirigido a trabajadores de *delivery* que trabajan en bicicleta.

10 Ibid.

11 Publicado en Radio Bio Bio (20/11/2020). Disponible en: <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-metropolitana/2020/11/20/matthei-denuncia-a-apps-de-delivery-ante-la-fne-para-protge-al-comercio-tradicional.shtml>.

Este plan, sin embargo, se enfoca en aspectos como el uso del casco y elementos reflectantes que, si bien son relevantes para la seguridad, no considera los problemas de convivencia vial, de emisiones y de ruido generado por repartidores que usan motos o bicicletas con motor mosquito.

El estudio realizado por Automóvil Club¹² consigna algunos elementos para tener en cuenta. Entre los 460 repartidores encuestados, el uso de motos prevalece por sobre el automóvil y la bicicleta combinados, y un 38% de los repartidores que utilizan vehículos motorizados lo hacen sin licencia. En Chile ha existido una proliferación masiva de motos pequeñas de 49 cc y bicicletas con motor mosquito, que emiten más ruido y contaminan más por kilómetro recorrido que un automóvil promedio. El uso de estos vehículos requiere de licencia clase C, homologación para su uso y nómina en el Registro Nacional de Vehículos Motorizados, además de patente, permiso de circulación y seguro SOAP (Sernac, 2021). Sin embargo, en la práctica, esto no ocurre debido a un problema de desinformación, lo que ha llevado a la Comisión Nacional de Seguridad de Tránsito (Conaset) a realizar la campaña educativa #EsMoto para informar a conductores de motocicletas de baja cilindrada y de motocicletas eléctricas de la documentación que deben poseer para circular (Sernac, 2021).

La naturaleza del trabajo de los repartidores hace que la mayoría deba adoptar conductas temerarias para entregar la mayor cantidad de pedidos. De hecho, el 30% dice que esto influye en cómo se trasladan en las calles: un 47% se desplaza a exceso de velocidad y el 28% declara conducir bajo estrés¹³. Esto es particularmente relevante cuando bicicletas con motor eléctrico o motos pequeñas utilizan las ciclovías o veredas, pues se generan conflictos con peatones y ciclistas a pesar de que, de acuerdo con la Ley de Convivencia de Modos, si estos superan los 25 km/h dejan de ser considerados ciclos y son considerados vehículos motorizados (Conaset, s.f.).

En síntesis, la problemática laboral asociada a esta industria ha sido objeto de abundante análisis y discusión nacional, pero, al igual que en el contexto internacional, la dimensión urbana y las externalidades negativas mencionadas han recibido menor atención. La presente investigación se propone contribuir en este sentido.

2.3. El potencial de la electromovilidad liviana

Bajo la perspectiva de una industria más sustentable, las bicicletas eléctricas (*e-bikes*) o con pedaleo asistido eléctricamente se perfilan como una intere-

12 Publicado en La Tercera (29/11/2021). Disponible en: <https://www.latercera.com/mtonline/noticia/el-74-de-los-repartidores-de-delivery-dice-adoptar-conductas-temerarias-en-sus-traslados/2LLYTCL3QBE7DPWAY4IQNBAOFQ/>

13 Ibid.

sante alternativa para el reparto de comida y la logística urbana en general (VREF, 2016). Estos vehículos han mostrado un crecimiento explosivo en el mercado del transporte, pues se vendieron más de 31 millones de bicicletas eléctricas en el año 2012. China, Países Bajos y Alemania dominan el mercado, aunque en todo el mundo se ha comenzado a introducir la idea de cómo este modo puede contribuir a la sustentabilidad (Fishman y Cherry, 2016). Las *e-bikes* consumen menos de 2 kWh/100 km, aproximadamente una décima parte del consumo de energía de un automóvil eléctrico pequeño y emiten alrededor de 40 veces menos dióxido de carbono que un automóvil estándar que recorra la misma distancia, dependiendo de factores como la fuente de generación de electricidad y el tipo de vehículo (Ji et al., 2012). El Programa Intelligent Energy Europe (2013-2016) permitió demostrar en Italia que *e-bikes* y *e-scooters* podían ser una alternativa para la logística urbana, reduciendo emisiones de CO₂ y ahorrando energía para un futuro sustentable medioambiental y económicamente (Nocerino et al., 2016). En Italia también, Deliveroo representa un buen ejemplo de logística sostenible al incorporar los vehículos eléctricos y limpios en su operación (80% entre bicicletas, *e-bikes* y *scooters*) (Galati et al., 2020). Asimismo, en la actualidad, prácticamente todos los repartidores de comida a domicilio y de mensajería en China utilizan bicicletas eléctricas como modo de transporte principal (Wang et al., 2021).

A pesar de lo anterior, la masificación del uso de bicicletas eléctricas para el reparto de comida requiere de infraestructura dedicada (Galati et al., 2020). La inexistencia o pobre calidad de la red de ciclovías de las ciudades chilenas se transforma entonces en una barrera para la adopción de tecnologías menos contaminantes, tanto para repartidores como para usuarios del sistema de transporte en general. Otras barreras son el alto costo de adquisición de estos vehículos (comparados con bicicletas tradicionales), su autonomía relativamente baja (en comparación a alternativas como las motos o bicicletas con motor mosquito) y la dificultad para recargar sus baterías en el espacio público. Este último punto es un problema para la adopción de estas tecnologías principalmente en la industria del *delivery*, ya que la autonomía de los vehículos disponibles en el mercado (generalmente entre los 50 y 70 kilómetros por carga) suele ser más que suficiente para quienes los utilicen para alcanzar sus lugares de trabajo o estudio, pero no así para los repartidores, que deben recorrer distancias mayores.

Algunas de estas dificultades se pueden mitigar mediante subsidios. Por ejemplo, en Francia se han anunciado planes para subsidiar a las empresas de *delivery* que realicen sus entregas en bicicleta con un monto de dos euros por paquete para las primeras 500.000 mil entregas (Cycling Industry, 2021). Asimismo, en British Columbia, Canadá, se ha propuesto que ciudadanos y empresas puedan recuperar dinero al comprar una nueva bicicleta eléctrica

(Gov BC, 2021). Con respecto a la carga, una posible solución son puntos de carga en espacios públicos, pero estos no acaban con el problema del tiempo necesario para recargar, que termina poniendo a la bicicleta eléctrica en desventaja respecto de motos o bicicletas con motor mosquito. Una posible solución a esto es la adopción de estándares de baterías que permitan reemplazar una descargada por otra cargada, un sistema también denominado *battery-swapping* (Huang 2017; 2020), del que todavía hay pocos casos operativos en el mundo y que requiere de la existencia de una industria bien consolidada que ofrezca los vehículos y el servicio. En una línea similar, Guo et al. (2020) proponen una solución para alimentar vehículos eléctricos denominada *Charging-as-a-Service* (CaaS), en la cual la idea central es enviar vehículos de servicio que reparten unidades de baterías modulares según la demanda. Estas podrían ser soluciones eficientes para volver más competitiva a la electromovilidad menor como alternativa para la industria del *delivery*, pero todo indica que no estarán fácilmente disponibles en el corto plazo y que requerirán de un apoyo del Estado al menos en sus fases iniciales.

3. Metodología

La metodología adoptada en este trabajo consistió en un enfoque mixto focalizado en Santiago de Chile, con una componente cuantitativa con encuestas a repartidores y público general, y una componente cualitativa de entrevistas semiestructuradas solo a repartidores.

La encuesta a público general busca obtener un diagnóstico de la percepción global de la industria y los repartidores: conocer la frecuencia con que se utilizan los servicios de *delivery*, los conflictos y roces al movilizarse en la ciudad, la percepción que tiene la población del uso del espacio público por parte de los repartidores, entre otros elementos. Por su parte, la encuesta a repartidores busca conocer sus patrones y hábitos de movilidad en la ciudad, así como la forma en que utilizan el espacio público. Dentro de estas dimensiones se busca conocer sus condiciones de trabajo, su modo de transporte, las actividades que realizan mientras esperan, su disposición a adoptar nuevas regulaciones y requerimientos en la industria, entre otros elementos. Por último, con las entrevistas se busca obtener un diagnóstico más específico y profundo de parte de los repartidores. En particular, se exploran las experiencias de movilidad, el uso del espacio, los tiempos de espera, lazos con los lugares de trabajo, cooperación con compañeros, relación con la empresa y usuarios, además de la reputación social de su trabajo.

Para la encuesta a repartidores, estos fueron abordados presencialmente en espacios públicos donde esperan el siguiente pedido (normalmente cercano a lugares que aglomeran restaurantes). Las encuestas se realizaron en ocho comunas distintas de Santiago para captar posibles heterogeneidades

de trabajadores en función de los lugares donde reparten. Por su parte, la encuesta a público general fue en formato online y difundida por listas de correo electrónico y redes sociales. Ambas encuestas se analizaron de forma inicial mediante estadísticas descriptivas, destacando las principales relaciones entre las características sociodemográficas y de movilidad, y los cruces que puedan orientar posibles políticas públicas que aborden los problemas urbanos derivados del trabajo como repartidor.

De las nueve entrevistas realizadas, seis fueron realizadas en la calle y tres fueron aplicadas mediante plataformas de videoconferencia. Además, se adoptó un enfoque etnográfico, entendido como la observación participante como medio para la descripción o reconstrucción de la cultura del grupo social estudiado (Flores, 2009). Para el análisis de información cualitativa se partió de una codificación informada desde los objetivos de la investigación principal con tal de no divergir de esta. En este sentido, se construyeron códigos que son categorías de clasificación de extractos de las entrevistas. Las entrevistas primero fueron transcritas, luego subidas a la plataforma de análisis cualitativo DeDoose¹⁴ para su codificación y posterior extracción de los apartados según su respectivo código. Estos análisis fueron interpretados junto a las notas de campo generadas a partir de la exploración etnográfica, tanto en su dimensión urbana como digital.

Finalmente, a partir de la revisión de la evidencia nacional e internacional y los resultados obtenidos, se elaboró un conjunto de medidas orientadas a evitar o mitigar externalidades negativas de carácter urbano asociadas a la industria del *delivery*.

4. Resultados

4.1. Entrevistas a repartidores

La muestra se construyó a partir de nueve entrevistas a trabajadores que se autoidentifican como repartidores de múltiples aplicaciones: ocho hombres y una mujer, todos residentes de la ciudad de Santiago. En cuanto a sus nacionalidades, dos de ellos son chilenos y siete son venezolanos. Cuentan con distintos años de experiencia en el rubro: el más experimentado con cuatro y solamente unos meses el con menor experiencia. Sobre sus medios de transporte-trabajo, dos de ellos usan bicicletas con motor mosquito; dos emplean bicicletas eléctricas o con pedaleo electro-asistido; tres utilizan bicicletas normales y dos usan motocicletas.

Los principales hallazgos de las entrevistas se ordenan en cuatro dimensiones.

¹⁴ Ver: <https://www.dedoose.com/>

La primera, los **desafíos personales**. Estos se entienden como aquellas dificultades que los repartidores deben sortear individualmente, sean de carácter objetivo o subjetivo. Por ejemplo, los repartidores de nacionalidad chilena tienen percepciones distintas que los migrantes con situación regular, y estos, a su vez, con quienes no han regularizado su situación migratoria. Esta diferencia se manifiesta principalmente en los desafíos que los entrevistados resaltan respecto del rubro y los impactos de trabajar en este. Mientras los nacionales expresan que el rubro se comprende como una actividad *part-time* o un ingreso flexible (adicional) de fácil acceso, los migrantes lo ven como la principal, e inclusive, la única oportunidad laboral a la que pueden acceder mientras regularizan su situación¹⁵.

La segunda, los **desafíos interpersonales**, que se entienden como las dificultades que los repartidores deben sortear colectivamente. La mayoría de estos desafíos se relacionan con la precariedad laboral y con la búsqueda de reconocimiento de ciertos derechos en su quehacer, en el cual también se observan importantes diferencias según nacionalidad. Por una parte, los repartidores chilenos, al tender a ser más esporádicos en esta actividad, están menos organizados, y son un grupo de un menor tamaño relativo, que se organiza y colabora menos que sus pares de otras nacionalidades. Los repartidores de origen migrante, en cambio, se coordinan y colaboran más, algo que se manifiesta de diversas formas, desde pertenecer a asociaciones de carácter gremial o activista, que buscan avanzar en sus derechos, hasta el hecho de participar en grupos de WhatsApp o similares para prestarse ayuda (por ejemplo, ante el robo de un vehículo). Los inmigrantes en general se sienten más discriminados como grupo, y mencionan ejemplos en relación con otros actores de la cadena productiva (tales como restaurantes), organismos estatales e instituciones dedicadas al orden público.

En tercer lugar se encuentran los problemas identificados en torno a **la experiencia de movilidad urbana** durante sus jornadas laborales. La principal preocupación se relaciona con el riesgo de verse involucrados en siniestros de tránsito, en los cuales los buses del sistema de transporte público son mencionados como los actores con quienes más frecuentemente se experimentan altercados o situaciones de peligro. La preocupación por ser víctimas de asaltos mientras realizan sus recorridos también se menciona como un problema importante, sumado al estado de la infraestructura (hoyos en las calles, rejillas de alcantarillado sueltas, etc.), apreciándose claras diferencias según el sector en que se trabaja habitualmente. Hay, en general, un conocimiento escaso respecto las leyes del tránsito, la legalidad de distin-

15 La falta de RUT, por ejemplo, suele llevar a que los migrantes opten por arrendar una cuenta de la plataforma a un nacional o a un migrante ya regularizado para hacerse con un ingreso que les permita subsistir y apoyar a sus familiares en el extranjero.

tos tipos de vehículos y la necesidad de tener licencia para conducirlos. Esto lleva a que muchos opten por vehículos que (creen) no serán requisados por Carabineros, lo que se traduce en la utilización de bicicletas convencionales o eléctricas, pero también en el uso de motos de baja cilindrada y bicicletas con motor mosquito. Algunos entrevistados declaran usar motos aun sabiendo que no deberían hacerlo por no tener licencia, argumentando que el riesgo vale la pena dado que la bicicleta no es lo suficientemente rentable para esta actividad. En cuanto a las externalidades negativas asociadas al uso de vehículos ruidosos o contaminantes, pocos entrevistados se declaran conscientes o preocupados por ellas.

Finalmente, se encuentran los problemas identificados por los repartidores que tienen relación con las características de los **espacios urbanos** donde se desenvuelven laboralmente. El principal problema que se menciona es la falta de acceso a un baño. Los que esperan al interior o cerca de centros comerciales tratan de hacer uso de los baños públicos de esos lugares, pero muchos declaran haberse visto en la necesidad de usar espacios públicos. Varios reconocen y agradecen iniciativas puntuales de algunos *malls* que han generado espacios especiales para repartidores.

Otro problema que se menciona con relación al espacio urbano es la dificultad para encontrar espacios adecuados para estacionar cerca de los lugares donde deben esperar los pedidos. Los repartidores sí se declaran muy conscientes de las molestias que su presencia masiva puede causar a transeúntes y vecinos. Ante esto, algunos de ellos reportan tomar o conocer de iniciativas para adaptar ciertos espacios con estrategias que van desde consensos tácitos e implícitos con otros actores del lugar (por ejemplo, haciendo una pequeña contribución monetaria a vecinos como compensación y para evitar denuncias a Carabineros) hasta el subarriendo de un espacio en un restaurante o una casa relativamente bien localizada.

Como resumen del análisis de las entrevistas, se puede decir que los repartidores están conscientes de los problemas urbanos asociados a su actividad, aunque en menor medida de aquellos relacionados con externalidades negativas producidas por sus vehículos, como las emisiones y el ruido. La mayoría de ellos declara querer cambios que mejoren sus condiciones laborales y personales, pero también reconocen la necesidad de adaptar mejor su actividad a la ciudad. Sin embargo, esto está lejos de depender principalmente de ellos si se tiene en cuenta que todavía se encuentran lejos de poder organizarse en asociaciones capaces de negociar por mejores condiciones, como sucede en el contexto argentino (Arias, Menéndez, y Haidar, 2020), y que se encuentran en un momento donde deben ponderar lo que pueden lograr de forma microasociativa (Tassinari y Maccarrone, 2020) y lo que los grandes actores pueden otorgarles.

4.2. Encuestas a repartidores

Se encuestó presencialmente a 355 repartidores que fueron interceptados en nueve puntos de ocho comunas de la Región Metropolitana (Figura 1), en un intento por cubrir lugares con distintos perfiles socioeconómicos y también con alta demanda de pedidos a través de aplicaciones. La muestra se distribuye entre Las Condes (13%), Santiago (18%), Ñuñoa/La Reina (9%), Maipú (22%), La Florida (16%), Providencia (5%), San Miguel (14%) y Lo Barnechea (3%). La muestra está dominada por hombres, que son aquellos que mayoritariamente trabajan asociados a aplicaciones de reparto (OIT, 2021), con un 97,5% de los encuestados.

FIGURA 1. Lugares de interceptación para la encuesta a repartidores

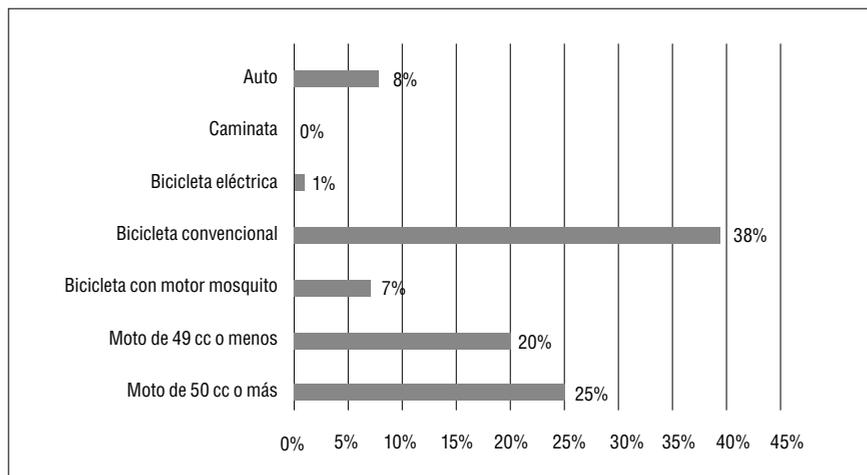


Fuente: elaboración propia.

El rango etario de los encuestados es variado, pero predomina el segmento de adultos jóvenes: dos de cada tres encuestados declara tener entre 18 y 30 años. Solo el 3% tiene más de 40 años, reflejando de manera indirecta el esfuerzo, energía y atención que requiere esta actividad, situación que es consistente con lo indicado por otras fuentes de información y encuestas previas (OIT, 2021). La mayoría de los encuestados ya tiene experiencia en el rubro y se ha mantenido en la actividad; el 52% lleva más de dos años trabajando y el 25% de los consultados, entre uno y dos años. Solo el 23% lleva menos de un año en la actividad.

El trabajo como repartidor muestra ser una alternativa laboral y económica especialmente relevante para los inmigrantes. El 57% de los encuestados son extranjeros (37% venezolanos, 10% colombianos, 5% peruanos, 3% haitianos y 2% bolivianos) y el 43% es de nacionalidad chilena. Esto es consistente con datos previos que indican que el porcentaje de repartidores extranjeros varía entre un 40% y un 70%, dependiendo de la aplicación (OIT, 2021; Mutual de Seguridad, 2021). Un 58% de los encuestados declara que esta es su actividad principal y única, mientras que el 30% declara que es su actividad principal, aunque también realiza otros trabajos pequeños además de este. Solo el 13% de la muestra lo hace esporádicamente o divide su tiempo con otra actividad, y entre quienes declaran que esta es su actividad principal, un 57% son extranjeros, la gran mayoría de ellos (39%) de origen venezolano.

Al analizar el modo de transporte que utilizan los repartidores (Figura 2), se ve que la mayoría (38%) utiliza bicicleta convencional. Esto es una buena noticia desde el punto de vista ambiental y urbano, y también releva una gran oportunidad a aprovechar para explorar mecanismos que mantengan esta alta partición modal. Por otro lado, un 27% de los repartidores encuestados trabaja en vehículos que utilizan motores de dos tiempos y son altamente contaminantes (moto con motor de 49 cc o menos, o bicicleta con motor mosquito). Un 25% utiliza motos convencionales y un preocupante 8% utiliza auto, una tendencia que, de aumentar, generaría importantes costos sociales en términos de congestión. Además, cabe destacar a un único repartidor que realiza su trabajo caminando, realizando entregas en barrios de alta densidad cercanos a un mall que concentra gran cantidad de restaurantes. Esto último podría ser un fenómeno interesante de potenciar, y sería factible si las aplicaciones reconocen y priorizan las entregas de muy corta distancia para los repartidores que lo hagan caminando. A lo anterior se suma que solo un 2% de los encuestados utiliza bicicleta eléctrica, lo que es un indicador de las barreras para adoptar esta tecnología.

FIGURA 2. **Modo de transporte utilizado por los repartidores encuestados**

Fuente: elaboración propia.

Una fracción importante de los repartidores no posee la licencia necesaria para conducir sus vehículos: el 84% de quienes reparten en bicicletas con motor mosquito, el 21% de los usuarios de motos de 50 cc o más y el 11% de los de motos de 49 cc o menos. Esto refleja un problema de información disponible a los repartidores, de fiscalización pública y de control del vehículo utilizado por parte de las aplicaciones. Luego, un 26% de los repartidores que utiliza vehículos motorizados no tiene la licencia adecuada para su uso. Respecto de esto, vale la pena mencionar que, si bien las aplicaciones se preocupan de que sus repartidores tengan la licencia adecuada para el vehículo reportado por el repartidor, no hay ninguna fiscalización. Por lo tanto, es frecuente que el repartidor indique usar bicicleta aunque en la práctica emplee una moto o bicicleta con motor mosquito.

La encuesta incluyó una pregunta para los usuarios respecto de si se ha considerado utilizar una bicicleta eléctrica. El 60% de los usuarios de bicicletas con motor mosquito y el 57% de los usuarios de bicicleta convencional ha considerado utilizarla como su modo principal, lo que representa una oportunidad a estudiar como parte del conjunto de políticas atractivas a explorar. Al mismo tiempo, solo un 18% de los usuarios de motos ha considerado la posibilidad de cambiarse a una bicicleta eléctrica, lo que refleja las desventajas comparativas de este modo como herramienta de trabajo en las condiciones actuales.

Diversas barreras emergen para la adopción de la electromovilidad menor: los usuarios de motos declaran que las principales son su baja velocidad (35%) y autonomía (30%), al mismo tiempo que -sorprendentemente- un

29% asegura no estar al tanto de la existencia de esta alternativa. Por otro lado, los usuarios de bicicletas y de bicicletas con motor mosquito mencionan el alto precio de las eléctricas como la principal barrera (48% y 73%, respectivamente), seguida de las dificultades asociadas a la autonomía y recarga de batería de estas. Llama también la atención que un 30% de los usuarios de bicicletas con motor mosquito declaren no conocer la alternativa eléctrica.

Independientemente del modo utilizado, cerca de un 30% de los encuestados declara haber estado involucrado alguna vez en un accidente menor o grave mientras conducía su vehículo por trabajo. Esto es más preocupante si tenemos en cuenta que, de acuerdo con los datos de Automóvil Club citados anteriormente, la gran mayoría de los repartidores no cuenta con un seguro de salud y el 67% no cuenta con un seguro contra accidentes.

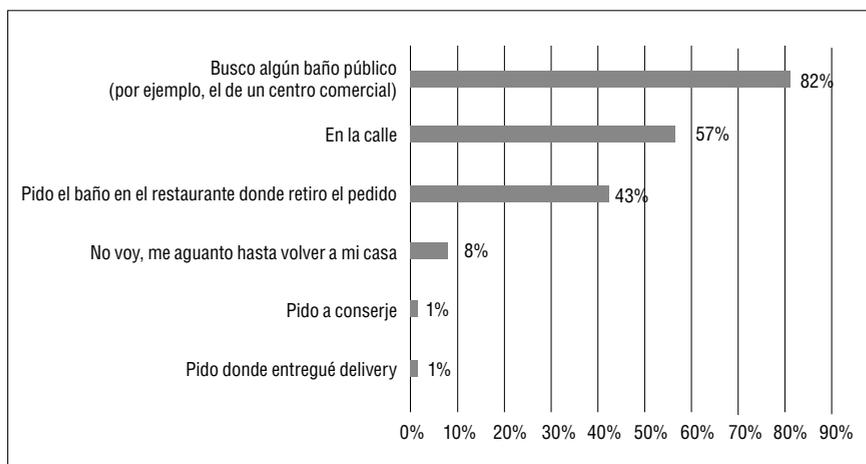
Nuestra encuesta indica también que los repartidores usan frecuentemente la infraestructura de manera inadecuada. Esto ocurre en diversos casos: bicicletas con motor o motos utilizando ciclovías, o bicicletas convencionales utilizando veredas, lo que evidencia un problema de seguridad vial. Un 75% de los usuarios de bicicletas mosquito declara utilizar ciclovías de manera frecuente o muy frecuente, mientras que un 48% de los que usan bicicletas declara lo mismo, aunque para veredas peatonales. Este problema también se detecta en la encuesta realizada al público general, en la cual se mencionan situaciones en que repartidores manejan de manera imprudente, avanzan entre vehículos motorizados o no están pendientes de las condiciones del tráfico.

La encuesta permite entender las causas de otras externalidades asociadas al despacho a domicilio. Una de ellas es la contaminación acústica que pueden generar las bicicletas con motor mosquito. Un 13% de los usuarios de motos y bicicletas con motor mosquito declararon haber removido el silenciador del tubo de escape de sus vehículos, argumentado tres motivos principales: tendencia (todos lo hacen), sonido (gusto por el sonido y para hacerse notar) y velocidad (supuesto aumento de la potencia del motor). Esto muestra la necesidad de una fiscalización más efectiva en este aspecto.

Con respecto al uso del espacio, los repartidores encuestados esperan sus siguientes despachos en espacios públicos y centros comerciales cercanos a lugares que concentran pedidos, mientras que un poco más de un 20% declara estar continuamente desplazándose (lo que podría ser preocupante dadas las emisiones asociadas a dicho comportamiento). Durante las esperas, la mayoría de los trabajadores revisa redes sociales, escucha música, interactúa con otros repartidores o aprovecha de comer. Al momento de preguntar por el uso de baños, se revelan algunas necesidades y problemas importantes (Figura 3): el 82% menciona utilizar baños públicos (principalmente en centros comerciales) y el 43% asegura que pide usar el baño en el restaurante donde retira el pedido. Sin embargo, el 57% de los repartidores declara hacerlo

en la calle, lo que refleja tanto una carencia laboral como la de un derecho básico, así como un problema sanitario y de deterioro del espacio público que claramente afecta a vecinos y transeúntes. En este sentido, un aspecto interesante de la información levantada es que un 56% de los repartidores encuestados declaran estar dispuesto a pagar un pequeño porcentaje de lo recibido por cada entrega con el fin de tener acceso a un espacio de descanso donde pueda, entre otras cosas, ir al baño y cargar la batería de su teléfono.

FIGURA 3. **Alternativas para utilizar el baño entre los repartidores encuestados (opciones no excluyentes)**



Fuente: elaboración propia.

4.3. Encuestas a público general

Se encuestó a 695 personas que fueron contactadas principalmente a través de redes sociales y listas de correos electrónicos, lo que es una posible fuente de sesgo de la muestra. El 73% de los encuestados pertenece a siete comunas del cono centro-oriente de Santiago¹⁶, lo que también podría ser un indicador de sesgo, pero al mismo tiempo corresponde a las zonas donde este tipo de servicios es frecuentemente utilizado. La muestra está balanceada en términos de género, con un 50% de hombres, 49% de mujeres y 1% que se identifica con otro género.

El rango etario de los encuestados es variado, pero predomina el segmento de adultos jóvenes y adultos: el 37% encuestados declara tener entre 18 y 30 años, mientras que el 52% tiene entre 30 y 50 años. El 10% de la muestra corresponde a personas mayores de 50 años. Un 82% de los encuestados

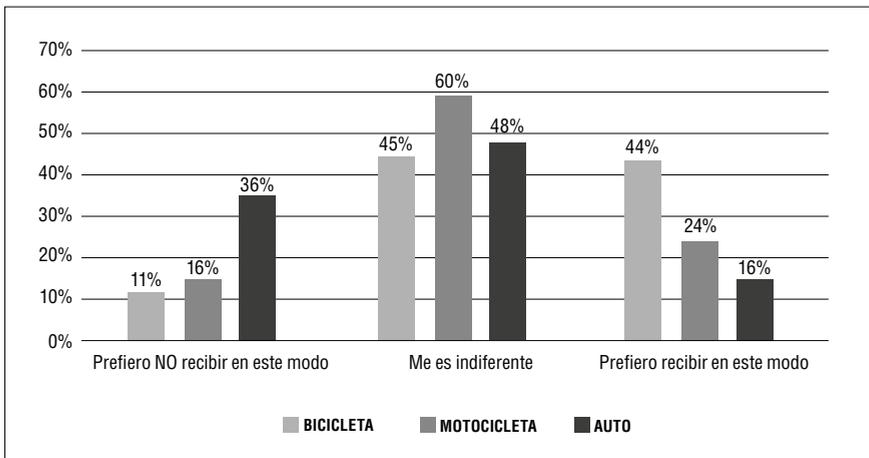
¹⁶ Las cinco comunas con mayor participación en la encuesta son Providencia (20%), Las Condes (17%), Ñuñoa (14%), Santiago Centro (11%) y Vitacura (4%).

se declara usuario/cliente de aplicaciones de *delivery* de comida. Más del 50% de los encuestados declara encargar comida principalmente desde Uber Eats, Rappi y Pedidos Ya, con una menor representación de otras compañías como Justo, Cornershop o Fork.

El 34% de los encuestados declara usar estos servicios una vez a la semana y el 32% una vez al mes o menos. Usuarios intensivos (sobre 2 veces a la semana) corresponden al 17% de la muestra. El 18% de los encuestados declara no usar estas aplicaciones, pero igualmente fueron incluidos dentro de la muestra considerando los efectos que tiene la industria sobre la seguridad vial, el entorno y el espacio público. Dentro de las razones para no usar este servicio las más mencionadas son una preferencia por cocinar su propia comida (46%) o ir a buscar personalmente sus pedidos (45%), seguido de un 30% que menciona la poca sostenibilidad del servicio como una razón para no utilizarlo.

Por otro lado, el 46% de los usuarios encuestados dice estar interesado en poder elegir el modo de transporte en que llegará su pedido. Dentro de ellos, un 60% (33% del total) estaría dispuesto a pagar un porcentaje pequeño adicional por cada pedido para poder optar por el modo en que llega su despacho. Al momento de contestar cómo preferirían recibir su pedido, un 44% preferiría recibir el pedido en bicicleta, mientras que un 16% dice que en automóvil y un 24% asegura que en motocicleta (Figura 4).

FIGURA 4. ¿En qué modo preferirían los encuestados que llegara su pedido?

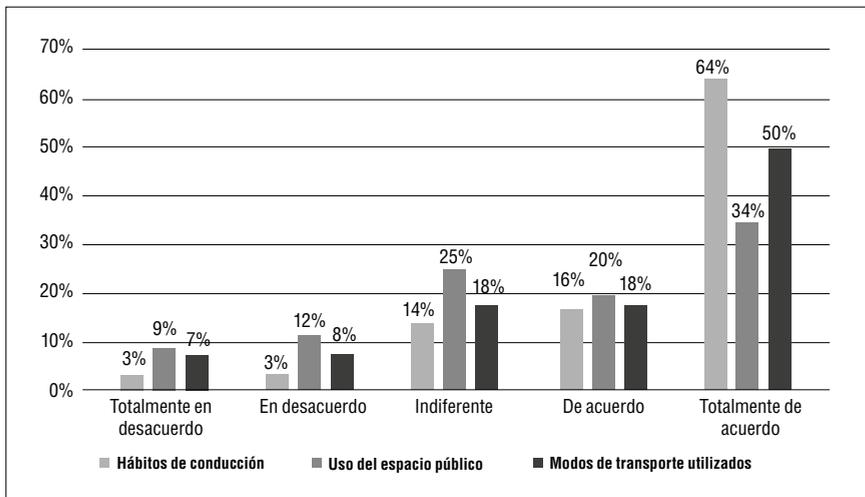


Fuente: elaboración propia.

Un 51% de los encuestados reporta observar frecuente o muy frecuentemente a repartidores en moto o bicicletas con motor mosquito transitando en la vereda, mientras que un 58% reporta lo mismo, pero para repartidores en bicicleta convencional. Una tendencia similar se observa para la presencia de bicicletas con motor mosquito en ciclovías (51% reporta observarlo de manera frecuente o muy frecuente); la conducción imprudente de motos (69%); no respetar discos pare o semáforos (58); y ruido excesivo de motos y bicicletas con motor mosquito (52%). Estos datos complementan la visión desde los propios repartidores, enfatizando las problemáticas de seguridad vial que desencadena la operación regular del rubro.

Por último, destaca que la percepción general de los encuestados es que la industria del *delivery* tiene efectos positivos para los consumidores, para los repartidores y para la economía, pero no para las ciudades. Vale la pena mencionar que esta idea es mucho más marcada en usuarios de las aplicaciones que en los no usuarios, quienes son bastante menos optimistas al respecto. La mayoría de los encuestados (independiente de su condición de usuario o no) considera que es necesaria una mayor regulación de esta actividad (Figura 5): un 54% está de acuerdo o totalmente de acuerdo con regular el uso del espacio público, el 67% con la regulación de los modos de transporte que utilizan los repartidores, y el 80% con regular los hábitos de conducción de los repartidores.

FIGURA 5. ¿Deben ser regulados los hábitos de conducción, uso del espacio público y modos de transporte utilizados?



Fuente: elaboración propia.

5. Propuestas

A la luz de los resultados obtenidos, es evidente que las externalidades negativas urbanas asociadas al reparto de comida a domicilio son significativas y están principalmente relacionadas con tres aspectos clave: i) los hábitos de conducción de los repartidores, ii) el modo de transporte que se utiliza y, en menor medida, iii) el uso del espacio público.

Dado lo anterior, se propone una serie de acciones orientadas a estos tres ejes. La primera (medida 0) se hace cargo de la seguridad vial y los hábitos de conducción. Las medidas de la 1 a la 5 proponen una serie de mecanismos de incentivos (públicos y privados) para inducir a un aumento de la electromovilidad liviana (principalmente bicicletas con pedaleo eléctrico asistido) y la movilidad activa (bicicletas) en la industria del *delivery*. Finalmente, la medida 6 es una propuesta para generar un servicio de espacios de descanso para los repartidores, que pueden ser gestionados y administrados por terceros, pero financiados principalmente por las aplicaciones como parte del costo en que deben incurrir por sus operaciones.

Las medidas propuestas son complementarias y algunas pueden usarse para recaudar fondos que pueden financiar a otras. Se propone que aquellas acciones que son de carácter más punitivo (por ejemplo, aquellas que impliquen fiscalizar y requisar vehículos contaminantes) se implementen de forma ligeramente posterior a otras que generan incentivos al cambio modal.

Medida 0: fiscalización y educación sobre la normativa actual

La primera medida propuesta no requiere de ningún cambio en la normativa. De hecho, la normativa chilena de emisiones es bastante exigente (EURO 3 para motocicletas y similares), pero últimamente se importan y venden vehículos y accesorios -principalmente motores mosquito y motos de 49 cc- que no están homologados ni cumplen con la norma¹⁷. Así, se propone una mayor fiscalización a importadores por parte de Aduanas de Chile y a establecimientos comerciales por parte del Sernac. Además de lo anterior, es necesario fiscalizar en las calles, pues, según la ley, los vehículos no homologados no pueden sacar patente ni circular. Se vuelve fundamental que los agentes fiscalizadores (principalmente Carabineros e inspectores municipales o del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones) estén al tanto de la normativa y requisen motos de baja cilindrada o bicicletas mosquito que no tengan patente. Todo lo anterior es realizable en las condiciones actuales y solo requiere de la voluntad política de autoridades para que el foco se ponga en estos elementos y se realicen campañas de fiscalización intensiva. Sin embargo, dada la importancia de esta actividad para sus clientes y como fuente

17 Recientemente el Sernac denunció esta práctica y anunció un aumento de la fiscalización de motos de baja cilindrada. Ver: <https://www.sernac.cl/portal/604/w3-article-62970.html>

de trabajo para miles de personas, se sugiere que el incremento en la fiscalización sea gradual y que vaya acompañado de otras medidas que faciliten la adquisición de vehículos que cumplan con la norma, o que generen incentivos para la adquisición y uso de movilidad activa o electromovilidad liviana.

De manera similar, se propone que Carabineros e inspectores municipales velen con mayor dedicación por un cumplimiento adecuado de las normas básicas de comportamiento vial, establecidas claramente en la ley, como la no invasión de vehículos motorizados en ciclovías (a excepción de los electroasistidos de menos de 250 watts de potencia o que no superen los 25 km/h), o la conducción de vehículos motorizados sin licencia de conducir nacional o debidamente homologada, entre otras. Lo anterior debe ir acompañado de campañas educativas, como algunas que ya ha realizado la Comisión Nacional de Seguridad de Tránsito (Conaset), pero a mayor escala. Se propone que, de manera complementaria, las mismas aplicaciones se hagan cargo de informar bien a sus repartidores sobre la ley de tránsito (poniendo énfasis en aquellos aspectos relacionados con su tipo de vehículo), sus responsabilidades y deberes, así como de las consecuencias de utilizar vehículos no homologados.

Medida 1: incentivos cruzados a la movilidad activa y/o eléctrica

Dado que un 33% de los usuarios encuestados manifestaron estar dispuestos a pagar por elegir el modo en que reciben su pedido, se propone que las aplicaciones permitan y promuevan que los clientes otorguen propinas especiales -totalmente voluntarias- a los repartidores que trabajan en bicicletas eléctricas o convencionales. Esto exige informar claramente al usuario del modo utilizado por el repartidor y de los costos sociales asociados al uso de motos y motores mosquito. Es importante, además, que el repartidor conozca con claridad la cantidad adicional que recibe en cada despacho por utilizar un modo sostenible, para que el incentivo o premio sea explícito. Si bien esta medida no es una política pública, es una idea de implementación sencilla y de bajo costo para las aplicaciones, las que podrían también verse beneficiadas por una mejora en su imagen. Para que esta medida funcione es importante que la aplicación y el usuario final fiscalicen que el repartidor efectivamente utiliza el vehículo que reporta.

Medida 2: priorización de viajes cortos para movilidad activa y electromovilidad liviana

Para que realizar entregas en bicicleta (convencional o con pedaleo eléctrico asistido) sea conveniente para los repartidores, es necesario que puedan optar a realizar viajes suficientemente cortos, como es el caso del repartidor moviéndose a pie en nuestra encuesta. Si los viajes más cortos se asignan prioritariamente a bicicletas, se premia al uso de un vehículo no contaminante y se genera un incentivo a preferirlo, disminuyendo la ventaja relativa de modos más contaminantes como las motos o autos. Para que esta medida fun-

cione, es clave que la aplicación y el usuario final fiscalicen que el repartidor efectivamente utiliza el vehículo que reporta, y dado que las aplicaciones no tienen incentivos naturales para implementarla, podría necesitar de programas complementarios como los propuestos en la siguiente medida.

Medida 3: impuestos pigouvianos sobre las externalidades negativas

Hoy en día las aplicaciones son indiferentes respecto del modo en que el repartidor hace su trabajo. Esto hace que no se vean afectadas por las externalidades negativas de los modos más contaminantes y ruidosos, cuyos costos, sin embargo, son factibles de estimar a partir de métodos ya probados en Chile (Rizzi y de la Maza, 2017). Dado que las aplicaciones no tienen incentivos naturales para priorizar el uso de vehículos sostenibles, el Estado podría explorar la posibilidad de cobrar un monto a las apps por cada kilómetro de *delivery* realizado en vehículos motorizados, algo similar a lo que ocurre hoy en São Paulo con las plataformas de transporte de pasajeros. De esta forma, se podría internalizar parte de los costos externos, abriendo la posibilidad de usar lo recaudado para la implementación de otras medidas. Lo anterior, sin embargo, requeriría de un cambio legal de gran escala que obligue a las aplicaciones a entregar parte de sus datos con el fin de calcular la cantidad de kilómetros realizados en moto o auto, además de los cambios legales necesarios para realizar el cobro.

Medida 4: mecanismos para facilitar la adquisición de vehículos sostenibles

Una de las principales barreras al uso de bicicletas eléctricas es su costo. Se propone explorar mecanismos de subsidios^{18,19}, exenciones tributarias y/o créditos blandos para los repartidores. Las normativas y posibles cambios a la ley que se podrían necesitar para subsidios y exenciones se deben explorar en mayor detalle. Los créditos blandos pueden ser gestionados por las mismas apps, dada la experiencia existente en Chile. Sin embargo, esta experiencia se ha enfocado en la adquisición de motocicletas, lo que va en sentido opuesto a nuestra propuesta.

Existen también iniciativas independientes de créditos dirigidos a migrantes²⁰, pero orientados a la adquisición de motos. Este tipo de crédito podría extenderse a la adquisición de bicicletas eléctricas, lo que probablemente requeriría de incentivos o subsidios, los cuales podrían financiarse mediante los impuestos pigouvianos propuestos en la medida anterior.

18 Por ejemplo, la ciudad de Valencia en España entrega hasta 250 euros para la adquisición de bicicletas eléctricas de precio inferior a los 1.400 euros. Ver: <https://www.lavanguardia.com/motor/20200706/482060267626/ayuda-economica-pedir-comprar-patinete-electrico-bicicleta-bicicleta-electrica-subsencion.html>

19 Un listado de subsidios a la compra de bicicletas eléctricas para distintos países y ciudades europeas se puede ver: <https://eu.super73.com/pages/european-subsidies-for-purchase-of-ebike>

20 Ver en: <https://www.migrante.com/>

Medida 5: facilidades de apoyo a la electromovilidad

Es evidente que el reparto en bicicleta con pedaleo asistido eléctricamente presenta desventajas para el usuario frente a modos más rápidos y con mayor autonomía, como las bicicletas con motor mosquito o las motos. Además de compensaciones económicas (Medida 1) y de priorización de asignación de viajes cortos a modos sostenibles (Medida 2), se debería proveer de facilidades que permitan elevar los niveles de autonomía a usuarios de bicicletas con pedaleo eléctrico asistido. Esto puede lograrse mediante la implementación de una red convenientemente distribuida de puntos de recarga de baterías, o incluso de puntos de reemplazo de batería, lo que exige adoptar masivamente tecnologías que lo permitan.

En esta medida se abre la oportunidad de un trabajo colaborativo entre el Estado y el sector privado. Por ejemplo, dado que las generadoras y distribuidoras de energía eléctrica deben estar interesadas en promover la electromovilidad, esto abre un espacio para que puedan cofinanciar puntos de recarga, los que podrían, además, articularse de manera complementaria a lo propuesto en la siguiente medida.

Medida 6: espacios de descanso y aprovisionamiento

Se propone exigir la implementación de espacios donde los repartidores puedan descansar, ir al baño, cargar sus teléfonos y, en caso de ser usuarios de electromovilidad, cargar sus baterías (complementando la Medida 5). Esta exigencia se basa en la necesidad de satisfacer derechos básicos de los trabajadores, aunque no haya una relación contractual explícita, como es este caso. Aunque existe una pequeña disposición a pagar por tener acceso a este tipo de espacio por parte de los repartidores, es evidente que esta no es suficiente para costear arriendos de mercado en lugares cercanos a puntos atractivos para la espera. Esto implica que son las aplicaciones las que principalmente deberían financiar estos espacios, de manera similar a cómo se financian los seguros de los repartidores por algunas aplicaciones (por ejemplo, un monto fijo mensual, equivalente a una suscripción).

Cabe mencionar que esta medida genera la oportunidad de crear un mercado para un servicio que puede ser prestado por terceros. Sin embargo, para ofrecer condiciones dignas y no exacerbar posibles externalidades negativas en los entornos de los locales, se requerirá de la definición de estándares mínimos y evitar que los espacios sean de uso exclusivo de alguna de las aplicaciones. La creación de estos lugares podría beneficiarse de la colaboración entre actores públicos y privados, en la cual los primeros (por ejemplo, municipalidades) podrían facilitar espacios adecuados -de tenerlos disponibles- a costos reducidos, lo que se justificaría por los beneficios sociales resultantes de la reducción de usos inadecuados de espacios públicos.

6. Conclusiones

Las apps de *delivery* se han venido consolidando como un elemento que cumple un rol muy visible en nuestras ciudades, con una relevancia e intensidad que se vio incrementada por la pandemia del COVID-19. Esta industria no solo emplea a una gran cantidad de personas, sino que acoge rápidamente a trabajadores que, por su condición migratoria, carecen de muchas otras oportunidades laborales. Sin embargo, el *delivery* presenta importantes deficiencias que las fuerzas del mercado por sí solas han mostrado ser incapaces de abordar.

Nuestro sistema regulatorio ha mostrado ser ineficiente e incapaz de evitar que quienes se desempeñan en estas labores cuenten con condiciones básicas laborales, además de no saber reducir una serie de externalidades que imponen al sistema de transporte y al espacio público. Así, más que apuntar a los conductores o a las empresas, es claro que es la autoridad la que está más en deuda al permitir que estos costos sociales ocurran.

En este capítulo se argumenta que sería deseable que los vehículos para despachar fuesen no contaminantes, que los conductores no invadan vías no autorizadas para ello y que se disponga de lugares adecuadamente equipados para que estos trabajadores esperen por su siguiente orden. Cada una de estas exigencias implica un rol activo del Estado para generar las condiciones deseadas y hacerlas cumplir. Es clave, además, que estas exigencias afecten a todas las empresas por igual, de modo que no se transformen en un elemento que incida en el éxito o fracaso de algunas de ellas. En cualquier caso, es posible que, de implementarse, estas exigencias aumenten el costo de cada despacho. Así, es probable que estas exigencias acarreen también una reducción en la cantidad de entregas a domicilio que se observan sin la regulación propuesta, una potencial consecuencia que requiere de un análisis más detallado y que no es parte de esta investigación.

Un punto asociado que parece muy relevante es exigir que las empresas compartan la información de sus pedidos con la autoridad, de modo que esta pueda realizar una mejor planificación del sistema de transporte y anticiparse a problemas que los pedidos podrían generar. Estamos ante una industria en que la solución que brinda el mercado parece distar mucho de lo que sería un óptimo social. Así, es muy importante que el ente regulador disponga de la mejor información posible para cumplir adecuadamente su rol.

La regulación debe cuidar que las empresas no solo deban cumplir con condiciones contractuales básicas, sino que también enfrenten incentivos que se alineen con el bienestar social. Por ejemplo, aquellos que les permitan asignar los viajes más cortos a modos no motorizados; incentivos que induzcan

una conducción juiciosa por parte de los repartidores y eviten acciones temerarias para maximizar su productividad; o incentivos que les haga valorar el uso de modos de transporte no contaminantes.

Este documento presenta un primer conjunto de propuestas para regular esta industria, y que se concentran en la elección de modos de transporte, en la forma de operarlos y en el uso del espacio público por parte de los conductores. El presente artículo no aborda otros ámbitos igualmente relevantes como las condiciones contractuales de los conductores y su acceso a pensiones y protección de salud. Estos, que han sido abordados en trabajos previos y que indudablemente se encuentran interrelacionados con los impactos urbanos identificados en esta investigación.

Referencias

- Aloisi, A.** (2015). Commoditized workers: Case study research on labor law issues arising from a set of on-demand/gig economy platforms. *Comparative Labour Law & Policy Journal*, 37, p. 653.
- Arias, C., C., Menéndez, N. D. y Haidar, J.** (2020). ¿Sindicalismo 4.0? La organización de trabajadores de plataformas en Argentina. *Sociología del Trabajo*, 97, pp. 59-69.
- CNP.** (2018). *Tecnologías Disruptivas: Regulación de Plataformas Digitales*. Capítulo 3 - Plataformas de Transporte. Disponible en: <https://www.comisionde-productividad.cl/wp-content/uploads/2018/04/Tecnologias-Disruptivas.-Regulacion-de-Plataformas-Digitales.-Capitulo-3-Transporte.pdf>
- Conaset.** (s.f.). Preguntas frecuentes Convivencia de Modos. Comisión Nacional de Seguridad de Tránsito, Gobierno de Chile. Recuperado el 15 de diciembre de 2021, disponible en: <https://www.conaset.cl/preguntas-frecuentes-convivencia-de-modos/>
- Corujo, B. S.** (2017). The 'Gig' economy and its impact on social security: The Spanish Example. *European Journal of Social Security*, 19(4), pp. 293-312.
- Cycling Industry.** (2021). France plans subsidy for packages delivered by cargo bike. Recuperado el 15 de diciembre de 2021, disponible en: <https://cyclindustry.news/france-plans-subsidy-for-packages-delivered-by-cargo-bike/>
- De Stefano, V.** (2015). The rise of the just-in-time workforce: On-demand work, crowdwork, and labor protection in the gig-economy. *Comparative Labor Law & Policy Journal*, 37, p. 471.
- Dong, H., Zhong, S., Xu, S., Tian, J., y Feng, Z.** (2021). The relationships between traffic enforcement, personal norms and aggressive driving behaviors among normal e-bike riders and food delivery e-bike riders. *Transport Policy*,

114, pp. 138-146.

- FairWork.** (2021). Fairwork Chile - Puntuaciones 2021: Estándares laborales en la economía de plataformas. Recuperado el 15 de diciembre de 2021, disponible en: <https://fair.work/wp-content/uploads/sites/131/2021/06/Fairwork-Chile-report-2021-ES.pdf>
- Fielbaum, A., Ruiz, F., Rubio, D., Boccardo, G., Tirachini, A. y Rosales-Salas, J.** (2021). *Conduciendo en la pandemia: trabajar conduciendo en transporte público, aplicaciones de pasajeros y aplicaciones de reparto en Santiago durante la pandemia COVID-19*. Recuperado el 15 de diciembre de 2021, disponible en: https://www.researchgate.net/publication/350276611_Conduciendo_en_la_pandemia_trabajar_conduciendo_en_transporte_publico_aplicaciones_de_pasajeros_y_aplicaciones_de_reparto_en_Santiago_durante_la_pandemia_COVID-19
- Fishman, E., y Cherry, C.** (2016). E-bikes in the mainstream: reviewing a decade of research. *Transport Reviews*, 36(1), pp. 72-91.
- Flint, A.** (2017). Uber and Lyft Should Pay for the Streets. Citylab.com. Disponible en: https://www.citylab.com/transportation/2017/11/uber-and-lyft-should-pay-for-the-streets/546851/?utm_source=nl__link3_112817&silverid=MzEwMTkwMjMxNjA3S0
- Flores, R.** (2009). *Observando observadores: una introducción a las técnicas cualitativas de investigación social*. Santiago de Chile: Ediciones UC.
- Galati, A., Crescimanno, M., Vrontis, D. y Siggia, D.** (2020). Contribution to the sustainability challenges of the food-delivery sector: Finding from the deliveroo italy case study. *Sustainability*, 12(17), p. 7045.
- González, A.** (2020). Ordering food on an app will be tough today: Delivery workers in Latin America striking. Disponible en: <https://contxt.com/en/mexico/delivery-workers-strike/>
- Guo, S., Qian, X. y Liu, J.** (2020). *Charging-as-a-Service: On-demand battery delivery for light-duty electric vehicles for mobility service*.
- Huang, F. H.** (2017). System acceptability evaluation of battery swapping system for electric two wheelers. *Advances in Ergonomics Modeling, Usability & Special Populations*, pp. 325-337. Springer, Cham.
- Huang, F. H.** (2020). Understanding user acceptance of battery swapping service of sustainable transport: An empirical study of a battery swap station for electric scooters, Taiwan. *International Journal of Sustainable Transportation*, 14(4), pp. 294-307.
- Ji, S., Cherry, C. R., J. Bechle, M., Wu, Y., y Marshall, J. D.** (2012). Electric vehicles in China: emissions and health impacts. *Environmental Science & Technology*, 46(4), pp. 2018-2024.

- Kushner, D.** (2008). Two strokes and you're out. *Discover Magazine*. Disponible en: <https://www.discovermagazine.com/environment/two-strokes-and-youre-out>
- Koutsimpogiorgos, N., Van Slageren, J., Herrmann, A. M., y Frenken, K.** (2020). Conceptualizing the Gig Economy and Its Regulatory Problems. *Policy & Internet*, 12(4), pp. 525-545.
- MacDonald, R. y Giazitzoglu, A.** (2019). Youth, enterprise and precarity: or, what is, and what is wrong with, the 'gig economy'. *Journal of Sociology*, 55(4), pp. 724-740.
- Malik, R., Visvizi, A. y Skrzek-Lubasińska, M.** (2021). The Gig Economy: Current Issues, the Debate, and the New Avenues of Research. *Sustainability*, 13(9), p. 5023.
- Mutual de Seguridad.** (2021). *Radiografía al Delivery en Chile*. Estudio de Mutual de Seguridad, Chile.
- MTT.** (2020). Ministro (s) José Luis Domínguez lanza Plan de Seguridad Vial con trabajadores de delivery que realizan sus funciones en bicicleta. Recuperado el 18 de mayo de 2021, disponible en: <https://www.mtt.gob.cl/archivos/26072>
- Nocerino, R., Colorni, A., Lia, F. y Lue, A.** (2016). E-bikes and E-scooters for smart logistics: environmental and economic sustainability in pro-E-bike Italian pilots. *Transportation Research Procedia*, 14, pp. 2362-2371.
- OIT.** (2021). *Economía de plataformas y transformaciones en el mundo del trabajo: el caso de los repartidores en Santiago de Chile*. Organización Internacional del Trabajo. Recuperado el 15 de diciembre de 2021, disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_798681.pdf
- Rizzi, L. I. y De La Maza, C.** (2017). The external costs of private versus public road transport in the Metropolitan Area of Santiago, Chile. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 98, pp. 123-140.
- Sernac** (2021). El Sernac fiscalizará venta de motos con motor de baja cilindrada. Servicio Nacional del Consumidor, Chile. Recuperado el 15 de diciembre de 2021, disponible en: <https://www.sernac.cl/portal/604/w3-article-62970.html>
- Stewart, A. y Stanford, J.** (2017). Regulating work in the gig economy: What are the options? *The Economic and Labour Relations Review*, 28(3), pp. 420-437.
- Tassinari, A. y Maccarrone, V.** (2020). Riders on the Storm: Workplace Solidarity among Gig Economy Couriers in Italy and the UK. *Work, Employment and Society*, 34(1), pp. 35-54. doi: <https://doi.org/10.1177/0950017019862954>
- Tran, M. y Sokas, R. K.** (2017). The gig economy and contingent work: An occupational health assessment. *Journal of Occupational and Environmental Medicine*, 59(4), pp. 63-66.

- VREF.** (2016). Why Goods Movement Matters: Strategies for Moving Goods in Metropolitan Areas. Policy Brief, Volvo Research and Educational Foundations. Disponible en: <http://www.vref.se/download/18.1ffaa2a-f156b50867485a21/1471930162785/Why-Goods-Movement-Matters-ENG>
- Wang, Z., Neitzel, R. L., Zheng, W., Wang, D., Xue, X. y Jiang, G.** (2021). Road safety situation of electric bike riders: A cross-sectional study in courier and take-out food delivery population. *Traffic Injury Prevention*, 22(7), pp. 564-569.
- Webster, J.** (2016). Microworkers of the gig economy: separate and precarious. *New Labor Forum*, 25(3): p. 56-64.
- WRI.** (2018). Cities Are Taxing Ride-Hailing Services Like Uber and Lyft. Is This a Good Thing? World Resources Institute. Disponible en: <https://www.wri.org/blog/2018/08/cities-are-taxing-ride-hailing-services-uber-and-lyft-good-thing>.

CÓMO CITAR ESTE CAPÍTULO:

Hurtubia R., Muñoz J. C., Tironi, M., Tiznado-Aitken I., Yaksic M., (2022). La industria del *delivery* y sus impactos urbanos: desafíos y oportunidades. En: Centro de Políticas Públicas UC (ed.), *Propuestas para Chile. Concurso de Políticas Públicas 2021*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 15-43.

***E-commerce* más justo para la postpandemia. Lineamientos de política pública para los microemprendedores frente al comercio electrónico**

INVESTIGADORES

PAZ CONCHA

Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC y
Centro de Estudios del Conflicto y Cohesión Social (COES)

LILIANA DE SIMONE

Facultad de Comunicaciones UC y
Observatorio de Consumo, Cultura y Sociedad UC

RENÉ CATALÁN

Escuela de Antropología UC

Resumen¹

En el contexto de las transformaciones en las lógicas del consumo introducidas por la pandemia por COVID-19, el presente artículo propone lineamientos de diseño para una política pública destinada al apoyo y fomento de la digitalización de microemprendimientos, que sea de amplio conocimiento público. El objetivo es reducir brechas a nivel socioeconómico y geográfico.

Para el desarrollo de este trabajo se empleó una metodología mixta que, primero, revisó los planes y programas existentes; segundo, una encuesta a emprendimientos que iniciaron su proceso de digitalización o que comenzaron digitalmente con posterioridad al inicio de la pandemia por COVID-19; y, por último, entrevistas en profundidad con algunos de ellos.

La propuesta presentada busca poner en el centro la labor clave de la intermediación que necesitan los microemprendimientos para ingresar al eco-

¹ Esta propuesta fue presentada por sus autores en un seminario organizado por el Centro de Políticas Públicas UC, realizado el 1 de diciembre del año 2021, en el cual participaron como panelistas Marcelo Dussert, jefe de la Unidad de Programas Especiales y de Emergencia Productiva de Sercotec; Pilar Goycoolea, directora de Locales Conectados; y María Paz Ortega, directora de Corporación Yunus.

sistema del emprendimiento, mediante la colaboración activa entre instituciones públicas y privadas. Esta propuesta, además, se enfoca en las necesidades de estos microemprendimientos, introduciendo lógicas de descentralización y territorialización de la política pública.

1. Antecedentes

Uno de los impactos económicos más profundos de la pandemia por COVID-19 fue en el ámbito del comercio. Se calcula que, para mayo de 2020, el comercio de bienes en América Latina (es decir, el valor de las exportaciones e importaciones) cayó un 17,7% en comparación a igual periodo del año 2019 (CEPAL, 2020). Estas consecuencias se vinculan con las medidas sanitarias implementadas, entre ellas el cierre de fronteras, que significaron la interrupción de actividades productivas, el aumento del desempleo y la consiguiente disminución en el consumo. Esta situación se grafica en que en 2020 se registró el más bajo producto global desde la Segunda Guerra Mundial (CEPAL, 2020).

En este contexto, América Latina y el Caribe fue la región en desarrollo más afectada por la pandemia (CEPAL, 2020). Se calcula que la caída en su PIB es la mayor desde que se realizan los registros, anotando un 7,7% en promedio (Menz, 2021). A nivel socioeconómico, esto repercutió en que la pobreza a nivel regional llegase en promedio a un 37,3% y la pobreza extrema a un 15,5%. Para el caso chileno, esta caída en el PIB se calcula en un 6% y el aumento de la pobreza en un 4%, con un desempleo de 10,7%. Una cifra que fue amortiguada por la fuga de personas del mercado laboral (Menz, 2021), muchas de ellas mujeres que dejaron de buscar trabajo para dedicarse a labores de cuidados frente al cierre de escuelas (INE, 2021).

Sin embargo, la pandemia por COVID-19 también tuvo impactos en las prácticas de consumo. La necesidad u obligación de quedarse en casa las reconfiguró, instalándose ampliamente la compra *online* y el despacho a domicilio, en conjunto con una mayor cantidad de tiempo dedicado al entretenimiento desde el hogar (PWC, 2020).

Esta transformación se asienta sobre un avance tecnológico en materias tales como la logística, el manejo de inventario, la entrega del producto, además de cambios en las prácticas y las tendencias en el consumo, las que se reflejan tanto en el punto de venta –la tienda– y en las plataformas digitales. Este proceso se ha venido desarrollando desde hace más de una década. Entre 2009 y 2018, la OCDE (2019) estimó un alza del 35% al 57% en el número de habitantes de sus países que había comprado *online* en los últimos 12 meses, cifras que en Chile fueron de 6% y 36% respectivamente.

Tanto la situación particular de la pandemia por COVID-19, como el crecimiento del *e-commerce*, muestran que las prácticas de consumo se han modificado, con un aumento sostenido durante los últimos años de la preferencia por compra en canales digitales. Producto de los confinamientos totales ocurridos durante el *peak* de la pandemia en 2020, se generó una transformación tan radical, que solo un 18% de los chilenos estima que los hábitos de consumo volverán a ser como antes (Cámara de Comercio de Santiago, 2020).

No obstante, estas transformaciones ocurren en un escenario que presenta importantes asimetrías socioeconómicas y geográficas, las que dificultan el acceso al *e-commerce* tanto a consumidores como a emprendedores. A pesar de la alta penetración de Internet en Chile, persisten importantes brechas a nivel de edad, educación e ingresos que repercuten en la predisposición a comprar o vender a través de Internet. La existencia de cerca de 19 millones de suscripciones a Internet móvil en Chile (Subtel, 2020) no implica una disposición equivalente a transformar las prácticas de compra migrando desde la tienda física al *e-commerce* (OCDE, 2019). Estas brechas se expresan principalmente en la desconfianza en el funcionamiento del sistema de pagos y de entrega de productos, y en la falta de acceso a medios de pago bancarizados, que son el requisito esencial para participar en estas plataformas de compra (OCDE, 2019).

Por otro lado, muchas de las cifras optimistas sobre digitalización comercial que se manejan a nivel macro se explican por los resultados de los grandes conglomerados del *retail*, los cuales han logrado establecer modelos de logística digital acordes con los nuevos desafíos del *e-commerce* (OCDE, 2019). No obstante, los microemprendedores locales no han tenido la misma suerte, ya sea por la complejidad de adaptarse a la digitalización de procesos internos de inventario y precio, como también por la dificultad de asumir un cambio en la promoción y marketing de sus productos en una plataforma diferente a la tradicional vitrina. Entre las tareas para dar paso a la digitalización, estos microemprendimientos han debido, por ejemplo, incorporar alianzas con los medios de pago digital y los procesos logísticos implicados en el despacho, desafíos que van sumándose al panorama inicial, muchas veces no contemplados.

Más aún, los diversos servicios de logística de entrega y última milla que se encuentran disponibles a través de aplicaciones móviles no garantizan una cobertura homogénea en el territorio nacional. Sin ir más lejos, sus áreas de servicio tienden a concentrarse en comunas urbanas de medios y altos ingresos, situación que dificulta la emergencia de microemprendedores que no se localicen en dichas zonas, o el acceso por parte de consumidores que no vivan dentro de la zona de cobertura. Por otra parte, los costos de traslado interprovincial e interregional se consolidan también como un obstáculo a la hora de vender en línea (Castro y Halpern, 2020).

Esta brecha se traduce en que las empresas que mejor se integran al *e-commerce* sean las de mayor tamaño, en desmedro de las pequeñas y microempresas. De acuerdo con cifras de la OCDE (2019), en promedio, un 44% de las grandes empresas se encuentran integradas al *e-commerce* contra un 20% de las pequeñas empresas. En efecto, según datos del Ministerio de Economía, en Chile, solo 13% de las pymes contaba con comercio electrónico previo a la pandemia versus el 22% de las grandes empresas (Ministerio de Economía, 2020).

De este modo, estas brechas incrementan la segregación socioeconómica y territorial en cuanto al abastecimiento de bienes y acceso a servicios. Los consumidores no pueden acceder a las ventajas de este *e-commerce* –precios, variedad, compra a diferentes horas del día y durante cuarentenas, entre otros. Mientras que los comercios no pueden integrarse como actores relevantes, lo que en esta época de pandemia ha reducido su capacidad de adaptación y resiliencia, derivando en el cierre de pequeños negocios, la pérdida de fuentes laborales (Menz, 2021) y de ingresos municipales por concepto de patentes y permisos (Arancibia y Borcoski, 2020).

El siguiente artículo se enfoca en el proceso de digitalización de microemprendedores chilenos a consecuencia de la pandemia global por COVID-19, proceso conocido en la literatura como “digitalización forzada” (OCDE, 2019) para la subsistencia dadas las restricciones sanitarias. Este concepto refiere a cómo, entre 2020 y 2021, el comercio digital global experimentó una revolución sin precedentes, acelerada por las consecuencias de la pandemia, que habría adelantado el proceso de digitalización del comercio en de dos a tres años (Suaznábar y Henríquez, 2020).

En específico, se pone el foco en estudiar microemprendimientos que operan bajo la lógica del *e-commerce* previo a un proceso de transformación digital empresarial, esto es, el cómo la compra y venta de bienes y servicios pasa a realizarse a través de redes informáticas con métodos específicamente diseñados para recibir y colocar pedidos (OCDE, 2019). Por transformación digital empresarial, en tanto, entendemos “el uso de la tecnología para mejorar el desempeño o alcance de una empresa en áreas relacionadas con sus procesos internos, la relación con el cliente, con los proveedores y/o la generación de nuevos modelos de negocio” (Westerman et al., 2014).

Sin embargo, desde la pandemia esta transformación se ha desarrollado a la par con un incremento de la informalidad comercial, en la que las ventas informales y “en negro”, mediante plataformas de redes sociales de mensajería, han irrumpido como nuevos modos de subsistencia para quienes han perdido su empleo o buscan complementar sus ingresos, particularmente mujeres, considerando que el empleo femenino retrocedió en más de una década producto de la pandemia (CEPAL, 2021).

Pero la formalización no es el único desafío con que se enfrentan estos microemprendimientos. Emergen también otros propios de la introducción en el proceso de digitalización. La falta de infraestructura y equipamiento necesario, las brechas de alfabetización tecnológica, la capacidad de estar o llegar a territorios vulnerables y zonas rururbanas –desabastecidas de redes de Internet, logística y transporte– son algunas de las barreras a las que se enfrentan los pequeños comercios (Suaznábar y Henríquez, 2020). Por otro lado, los consumidores más ávidos en adoptar esta transformación tienden a detentar una posición de mayor privilegio, sea porque pertenecen a cohortes más jóvenes, por lo que poseen un mejor manejo de tecnologías, o sea por su posición económica, que les facilita el acceso a estos recursos. Finalmente, el poder social que tiene la convocatoria del punto de venta presencial, y que explica las razones de la alta preferencia de los consumidores por comprar en grandes centros comerciales, sigue siendo un factor importante en sociedades como la chilena.

Con todo, se hace necesario revisar las actuales políticas públicas establecidas para apoyar la digitalización de los microemprendimientos, junto con proponer posibles mejoras a la estrategia de consolidación de un comercio digital que permita el fortalecimiento de estas empresas y su capacidad de adaptarse de forma exitosa a futuros escenarios de crisis.

2. Objetivos del proyecto

El proyecto tuvo por objetivo proponer lineamientos de diseño de una política pública para el apoyo y fomento a la digitalización de microemprendimientos, que sean de amplio conocimiento público, reduciendo brechas a nivel socioeconómico y geográfico. Como objetivos específicos se buscó:

- Identificar los mecanismos formales e informales a través de los cuales los microemprendedores han digitalizado sus negocios dados los efectos del COVID-19 en Chile durante 2020.
- Caracterizar las principales oportunidades y dificultades que enfrentan los microemprendedores en el proceso de digitalización para la venta de sus productos y servicios.
- Analizar los principales instrumentos públicos de apoyo a los procesos de digitalización de los microemprendedores e identificar sus fortalezas y debilidades.
- Consolidar los principales hallazgos y oportunidades en una propuesta de política pública intersectorial dentro del marco institucional y regulatorio actual.

3. Breve descripción de la metodología utilizada

La investigación se desarrolló con una metodología de carácter mixto, utilizando datos cuantitativos y cualitativos. Durante el trabajo de campo se hizo uso de las siguientes técnicas de recolección de información:

- Revisión documental: revisión de información secundaria de planes, proyectos y políticas de fomento del microemprendimiento nacional incluyendo aquellas que existían previo a la pandemia y las que emergieron con posterioridad a ella.
- Encuesta a microemprendedores: se trata de una encuesta realizada a 110 comercios digitales nuevos o comercios que existían con anterioridad, pero que iniciaron su digitalización tras la pandemia (marzo de 2020). Esta encuesta se difundió a través de Instagram con publicidad pagada y también se compartió con organizaciones de pymes digitales. Por estas características, no se trata de una encuesta probabilística.
- Entrevistas en profundidad: entrevista realizada a diversos perfiles de comercios locales (n=10). Los perfiles seleccionados corresponden a microemprendedores que hubiesen contestado la encuesta y que estuvieran dispuestos a ser contactados para una entrevista. Se intentó tener la mayor dispersión geográfica posible, seleccionando microemprendimientos en la Región Metropolitana y fuera de esta, para poder capturar las diferencias regionales en la realidad del desarrollo de estos microemprendimientos.

4. Datos recolectados y principales resultados

4.1. Panorama nacional de iniciativas públicas

En Chile, las iniciativas de fomento a los micro y pequeños emprendimientos son diversas, pudiendo distinguirse entre iniciativas públicas y alianzas público-privadas. Respecto del objetivo de intervención, ellas se pueden diferenciar en seis ámbitos: financiamiento (FINA); incentivos a la digitalización (DIGI); *marketplaces* (MARK); capacitación (CAPA); asesoría (ASES); y colaboración (COLA). La Tabla 1 resume el catastro que se realizó tanto de iniciativas existentes con anterioridad a la pandemia como de aquellas que surgieron con posterioridad.

TABLA 1. **Resumen de la oferta de programas nacionales, públicos y público-privados, con atención al fomento del microemprendimiento, según área de acción**

	FINA	DIGI	MARK	CAPA	INFO	COLA
Iniciativas públicas						
Compra pyme			•		•	
Todos x las pymes			•			
Guía de herramientas turismo	•	•		•	•	•
Digitaliza tu pyme		•		•		
Chequeo digital		•				
Ruta digital				•		
Pymes en línea				•		
Pymes de barrio			•		•	
Espacio del emprendedor					•	
Txaikin Conadi			•			
Visor territorial de pymes					•	
Despega Mipe				•		
Iniciativas público-privadas						
Crédito Fogape	•					
Locales conectados		•	•			
Iniciativas privadas						
Comunidad C			•	•		
Apóyame aquí		•	•			
Marketplaces varios			•			

Fuente: elaboración propia.

A continuación, se presentan estas iniciativas distinguiendo entre aquellas que existían con anterioridad a la pandemia y las que se desarrollaron en respuesta a ella.

Las iniciativas existentes previo a la pandemia tenían tres focos: el fomento de la digitalización mediante la entrega de recursos para impulsar este proceso, la entrega de información hacia los microemprendimientos –muchas veces en forma de capacitación– y la conformación de *marketplaces*, para facilitar la conexión con los consumidores.

En materia de digitalización, la iniciativa que más destaca es la plataforma denominada “Chequeo digital”, que consiste en un test autoaplicado que mide el nivel de digitalización de los microemprendimientos abarcando diversas áreas y que entrega, como resultado, consejos y alternativas de capacitación o de programas gubernamentales destinados a pymes digitales.

En materia de capacitación, aparece “Ruta digital”, una plataforma dependiente de Sercotec y ejecutada en conjunto con la Universidad de Chile, que

busca apoyar los procesos de digitalización de los microemprendimientos en áreas como marketing, ventas e inventario, finanzas y seguridad de la información, gestión y colaboración y comercialización turística, entre otras. Un elemento diferenciador de esta plataforma es que sus cursos se integran entre sí, generando una “ruta” de conocimientos y habilidades, la que permite acceder a certificaciones.

Otro programa de capacitación es “Despega Mipe”, del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), que ofrece cursos de introducción a la digitalización, facturación electrónica, marketing digital y comercio electrónico, apps y herramientas digitales, entre otros. Enfocado también en capacitación, está el programa “Pymes en línea”, del Ministerio de Economía, que busca capacitar poniendo foco en el aumento de ventas, la disminución de costos y la mejora en la relación con clientes y proveedores, mediante cursos como: Introducción al comercio electrónico, Plataformas de venta digital, Marketing digital y promoción del negocio, Medios de pago digital, Logística de pedidos y despachos y Atención del usuario y servicio de postventa.

En materia de asesoría, la plataforma “Espacio del emprendedor”, recopila información de la oferta pública de organismos como CORFO, Sercotec, INDAP, SENCE, FOSIS, ProChile, Sernatur y Sernameg, la ordena y clasifica, para ponerla al alcance de los microemprendimientos.

Otro tipo de alternativas destacables son los *marketplaces*, espacios que permiten congregarse a diversos microemprendimientos en una variedad de rubros para conectar su oferta con potenciales clientes. “Compra pyme” es una iniciativa del Ministerio de Economía, que permite buscar de acuerdo con rubro y región, y encontrar diferentes microemprendimientos. Similar a este último es “Todos x las pymes”, dependiente de CORFO y Sercotec, que también permite conectar con microemprendimientos de distintos rubros. CORFO y Sercotec desarrollaron además el *marketplace* denominado “Pymes de barrio”, con el mismo objetivo, pero que opera gracias a un chat que utiliza inteligencia artificial, dando respuesta a las dudas de los clientes. Una propuesta distinta de *marketplace* es el “Visor territorial de pymes”, realizado por el Ministerio de Bienes Nacionales, que permite acceder a información geolocalizada sobre los microemprendimientos en cada territorio, entregando los diferentes detalles de estos y *links* a sus sitios y redes sociales. Además de estas iniciativas, se realizaron otros *marketplaces* con focos particulares como el “Txafkin”, que agrupa a microemprendimientos vinculados con las comunidades mapuches de la Araucanía y que cuenta con el apoyo de la Conadi.

Por último, cabe destacar la “Guía de herramientas para el turismo”, que aparece como un plan integral destinado a pymes del rubro, ya que agrupa una serie de herramientas para el financiamiento de microemprendimiento del rubro, pero también para la capacitación y promoción de estas.

Las iniciativas públicas o público-privadas desarrolladas con posterioridad a la pandemia son escasas, debido a la existencia de una oferta instalada de carácter amplio. En este contexto, destaca el “Crédito Fogape Reactiva”, iniciativa canalizada a través del Banco Estado, que entrega créditos para la reactivación y financiamiento de pymes. Se trata de una línea especial del Crédito Fogape, con fondos estatales específicos para atender a microemprendimientos afectados por el COVID-19.

Una alianza público-privada importante es el programa “Locales conectados”, que involucra al Ministerio de Economía, al Laboratorio de Innovación UC y a la Fundación Urbanismo Social. La iniciativa, junto con promover la digitalización, canaliza ayuda en especies que se compran en los locales que componen la red de almacenes de barrio, una acción que permite generar demanda en estos comercios e introducir flujo de caja que ayuda a invertir en este proceso de digitalización.

En síntesis, se puede apreciar una oferta que es diversa en términos de los flancos que busca cubrir para el buen desarrollo del *e-commerce* y la digitalización de los microemprendimientos. Sin embargo, aparecen iniciativas con objetivos duplicados, incluso dentro de un mismo organismo público, lo que podría dificultar el acceso a los beneficios por parte de los microemprendedores por falta de claridad. Adicionalmente, las herramientas asumen un nivel de conocimiento base para acceder a las plataformas y para entender el vocabulario que utilizan. Interesante es el caso de la herramienta “Chequeo digital”, que tiene el potencial de poder guiar a los microemprendedores en diversas etapas de la digitalización y dirigirlos a la oferta específica. Sin embargo, su interfaz no toma en consideración la posibilidad de conectar con un público más generalizado y con menor acervo tecnológico. Además, las soluciones a las que deriva se enfocan únicamente en capacitación.

En síntesis, se constata la existencia de un conjunto de políticas públicas que efectivamente atienden a diversas aristas involucradas en facilitar el acceso de las pymes al *e-commerce*, sin embargo, ellas se desarrollan sin tener al usuario final en el centro. Esto podría implicar que la entrega de los beneficios se vea dificultada producto de la dispersión de los programas que no logran una correcta integración de cara a este usuario final. Adicionalmente, se aprecia una visión predefinida de las necesidades de los usuarios, sin dar pie a procesos reflexivos que puedan generar mejoras en la política pública existente.

4.2. Panorama general de los microemprendimientos

Antes de revisar los resultados de la encuesta, es importante poner en perspectiva las limitaciones que tiene. Al no ser probabilística, solo es posible obtener conclusiones respecto de quienes fueron consultados. Sin embargo, dada la naturaleza de estos microemprendimientos, muchos de ellos no formalizados, se dificulta la realización de un muestreo exhaustivo, sobre todo,

cuando se trata de buscar microemprendimientos fallidos y su experiencia específica.

El instrumento se aplicó entre agosto y septiembre de 2021 en 110 comercios que comenzaron a funcionar tras el inicio de la pandemia de forma digital o que empezaron su digitalización durante la misma época. La encuesta fue difundida a través de redes y agrupaciones de microemprendedores, y en redes sociales.

La mayoría de los microemprendimientos consultados son liderados por mujeres (76%). La distribución a nivel de edad de los microemprendedores es de un 7% entre 18 a 25 años, 49% entre 26 a 40 años, 34% entre 41 a 55 años y 11% entre 56 y 65 años. Respecto del nivel educacional, un 86% de ellos cuenta al menos con educación universitaria (20% de ellos tiene algún posgrado) y el 56% se encuentra instalado en la Región Metropolitana. De los microemprendimientos participantes, más del 90% son microempresas (98% con cero a nueve empleados y 94% con utilidades anuales menores a 2.400 UF). El 74% de estos microemprendimientos cuenta al menos con cobertura nacional (un 27% con algún nivel de cobertura regional) y el 60% declara entregar boleta de compra. Las principales categorías de estos microemprendimientos son alimentos y bebidas (27%), higiene y belleza (14%), manualidades (14%), vestuario (13%) y salud (5%).

Sobre su panorama general frente a la pandemia, el 97% de ellos continúa en operaciones. Durante el primer período de cuarentena total, entre marzo y agosto de 2020, un 8% mantuvo su nivel de ventas, mientras un 32% lo aumentó (un 42% de ellos no existía). Es decir, una importante mayoría de los microemprendimientos que se volcaron hacia la digitalización mantuvieron o aumentaron sus ventas durante este período. Con posterioridad, el 16% mantuvo su nivel de ventas, mientras el 37% lo aumentó (32% de las empresas no existía). Es decir, en ambos períodos, la mayoría de los microemprendimientos que iniciaron un proceso de digitalización pudieron sortear de mejor forma la rigurosidad que impuso la pandemia y lograron insertarse dentro de sus mercados respectivos.

Acerca de las principales transformaciones introducidas por estos microemprendimientos, destaca que el 52% de ellos haya aumentado su presupuesto en el área de *e-commerce*. Entre las principales transformaciones implementadas, un 97% integró herramientas de marketing, un 90% mejoró la calidad de imágenes y/o videos de sus productos, un 87% mejoró la información de sus productos en sus plataformas y un 82% incorporó el análisis de métricas de sus redes. En lo que refiere específicamente al proceso de compra, un 82% incorporó a las redes sociales como canal, un 47% incorporó el crédito y un 41% a las billeteras digitales, como forma de diversificar

los medios de pago, y un 40% incorporó la devolución gratuita de productos como garantía del proceso. Respecto de las mayores dificultades reconocidas, destacan el abastecimiento (20%), el proceso de adaptación de los clientes a la tecnología (12%), pero también el del mismo negocio (11%), junto con los problemas en la entrega de productos (10%).

A propósito de este último punto, los microemprendedores declaran haber desarrollado un servicio de entregas propio (45%), mientras un 25% integró el retiro en la tienda y un 23% ocupó la entrega en lugares acordados con su clientela. Sobre este servicio, los atributos que más se buscan son el cumplimiento de los plazos de entrega (25%), el ofrecer tiempos acotados para esta entrega (16%), que la comisión vinculada con este servicio sea baja (14%) y que exista algún método de seguimiento del proceso por parte de los clientes (14%).

Otros elementos relevantes que se rescataron fueron la importancia de la colaboración y de la capacitación. En materia de colaboración, aunque solo un 29% de ellos participa de alguna asociación de microemprendedores, el 92% considera que es importante que exista colaboración entre microemprendimientos. Respecto de la capacitación, las áreas de mayor interés son marketing (20%), manejo de redes sociales (18%), ventas (17%), finanzas (14%) y manejo de inventario (12%).

Sobre la relación con los programas gubernamentales y municipales de ayuda, el 42% manifiesta conocer alguno de ellos, siendo los más conocidos el “Crédito Fogape” (35%), “Pymes en línea” (31%) y “Ruta digital” (19%). Sin embargo, un 59% no ha utilizado ninguno de ellos. Respecto del uso efectivo, los más utilizados son “Pymes en línea” (21%), “Ruta Digital” (13%) y el “Crédito Fogape” (10%). Se reconocen como principales barreras al acceso, la dificultad de cumplir con los requisitos (25%), encontrar la información (23%) y la postulación (22%).

Por último, llama la atención poder constatar que el 60% considera que el año 2020 fue un buen año para su microemprendimiento, apreciación que aumenta en 2021, llegando al 71%. Finalmente, 76% de los microemprendimientos manifiesta que su negocio se encuentra preparado para resistir una cuarentena de las mismas características de la experimentada al inicio de la pandemia. Esto da muestras de que el proceso de digitalización producto de la pandemia ha rendido los frutos esperados para los microemprendedores digitales, quienes no solo ven que sus negocios tienen un buen desempeño, sino que también han sabido prepararse y ganar confianza frente a desafíos futuros.

4.3. Digitalización forzada en profundidad

A continuación, se muestran los principales resultados que emergen de las entrevistas en profundidad con las y los microemprendedores:

1) Proceso de digitalización

Respecto del proceso de digitalización forzada al que se vieron enfrentados las y los microemprendedores desde la pandemia se encontró que una de las principales motivaciones de embarcarse en el *e-commerce*, especialmente para las mujeres, tiene que ver con el poder compatibilizar las labores de cuidado de sus hijos con la actividad laboral; es decir, priorizar el autocuidado y mejorar sus ingresos o crear una nueva fuente de ingreso a través del microemprendimiento.

En este proceso de digitalización forzada, una de las principales dificultades mencionadas tiene que ver con crear una propuesta visual y de marketing de sus microemprendimientos, especialmente en lo referido a la generación de contenido de alta calidad, especialmente fotografías, y manejar la edición y publicación del contenido en formatos digitales web y en redes sociales. La dificultad no solo tiene que ver con la falta de conocimiento, sino más bien con la falta de tiempo o recursos humanos para realizar este trabajo de marketing a la par del trabajo productivo de su microemprendimiento. De hecho, la mayoría de los microemprendedores reconoce haberse capacitado con autoformación o en seminarios, cursos o programas *online* para desarrollar estas habilidades. Asimismo, el uso de habilidades previas, correspondientes a su desempeño laboral anterior, fue importante para potenciar sus microemprendimientos en el proceso de digitalización.

2) Relación con entidades públicas y canales de información

Respecto de las entidades públicas y la información acerca de microemprendimiento que los entrevistados dicen conocer o con los que se relacionan, se mencionan principalmente a Sercotec, con sus fondos Semilla y Abeja, Todos x las Pymes y el Centro de Negocios de Rancagua. También se hace referencia a otros organismos del sector público como la CORFO (Pymes en Línea), FOSIS, SENCE y ProChile.

Dentro del sector privado, se menciona el apoyo en capacitación y charlas recibido por instituciones como los bancos –Estado, Santander, de Chile–, de organizaciones de la sociedad civil y redes y/o empresas de apoyo a microemprendedores en capacitación o asesoría como “Mayma Latam”, “Emprender Conectadas”, “Emprendiendo Juntas”, “Turingo”, “We Do Cowork”, “Doméstica”, “Emprendiendo en Tribu”, “Compite”, “Oh Cowork Rancagua”, “Fundación Simón de Cirene”. En menor medida, se menciona a las municipalidades y a las universidades.

La relación con estas entidades es principalmente para obtener informa-

ción acerca de financiamiento, para conocer o capacitarse en temas como: marketing digital, diseño, comunicación digital, propuesta de valor, desarrollo de marca, manejo de redes sociales y en menor medida finanzas, contabilidad y aspectos legales para la formalización. Los intereses por nuevos temas de capacitación tienen que ver con temas como economía circular y sustentabilidad, logística y envíos.

3) Localización geográfica y logística

Uno de los hallazgos que aparecen en las entrevistas es la poca relevancia que tiene la ubicación geográfica en el éxito de los microemprendimientos. Esto se explica principalmente por la masificación de las posibilidades de envío a todo Chile a través de múltiples servicios de entrega. Los únicos inconvenientes mencionados, no del todo relacionados con la localización geográfica, tienen que ver con el abastecimiento del stock. Sin embargo, es necesario mencionar que la muestra de entrevistas se concentra en grandes ciudades, la mayoría en la zona central, las que pueden estar mejor abastecidas o tener menos inconvenientes logísticos dada su ubicación.

Por otra parte, una dificultad logística adicional mencionada por los microemprendedores entrevistados es la necesidad de un espacio físico propio de trabajo, no necesariamente un local comercial, sino un espacio tipo taller o bodega, o que pueda funcionar como sala de venta. Se menciona también la necesidad de contar con un espacio físico complementario al hogar que permita mejorar las condiciones laborales o hacer crecer el negocio en el corto plazo.

4) Asociatividad

Las redes de microemprendedores o su participación en asociaciones o comunidades se da manera orgánica, a partir de las actividades o cursos de formación han realizado, o a partir de intereses concretos en ciertos rubros. Estas redes sirven para el apoyo técnico y para acceder a información acerca de financiamiento u oportunidades, para la colaboración y difusión de sus negocios. Estas se especializan por rubro o por zona geográfica, e incluyen a aquellas enfocadas únicamente en las mujeres microemprendedores. El tipo de redes mayoritario es de carácter informal, por lo que no se exige algún tipo de membresía. Por último, respecto de la participación en estas iniciativas, se valora enormemente su rol como espacios afectivos y de acompañamiento en el proceso del microemprendimiento.

5) Desafíos a futuro

Se identifican al menos cuatro desafíos compartidos por los participantes y que tienen que ver con potenciar sus microemprendimientos una vez finalizada la pandemia. Especialmente, en los procesos de mejoramiento de la propuesta visual y de la página web, del proceso de formalización y de obtener

una complementariedad con un espacio físico para el desarrollo del negocio. Un resumen de estos desafíos se ejemplifica a continuación con testimonios de las y los entrevistados.

Seguir potenciando los procesos de digitalización de los microemprendimientos

Uno de los elementos más reconocidos por los entrevistados es el alcance y profundidad del proceso de digitalización en los microemprendimientos. Los entrevistados mencionan que las ventas *online* llegaron para quedarse y son un mecanismo de venta que seguirán manteniendo una vez que finalice la pandemia. Asimismo, mencionan que este cambio no solo ha afectado a los microemprendedores sino a la sociedad en general, a la manera de estudiar y, por cierto, a la manera de consumir que tienen sus clientes. Por este motivo, resulta relevante seguir potenciando los procesos de digitalización de microemprendimientos aun cuando las restricciones de la pandemia se levanten.

A continuación se muestran algunas citas referidas a la importancia de este cambio en la operación de los microemprendimientos:

“El tema digital es lo que la lleva ahora, y si uno no se sube a ese carro va a quedar fuera. Las tiendas físicas yo creo que cada vez van a ser menos” (Microemprendedora juguetes, Rancagua).

“Yo creo que las ventas online hace tiempo que estaban, pero ahora llegaron para quedarse. Y quedarse de forma más popular, o sea, antes eran muy pocas las personas que compraban online, por la desconfianza[...] Pero ahora, el público en general nos hemos hecho más diestros” (Microemprendedora vestuario, Quillota).

“Y la gente se vio obligada a aprender a digitalizarse sí o sí [...] Entonces como que poco a poco he visto que gente que no estaba para nada interiorizada se ha dado cuenta de que es la forma que tienen ahora de adquirir las cosas, sobre todo los adultos mayores que están más expuestos por su edad” (Microemprendedora higiene y belleza, Providencia).

“Feliz de que se acerque todo el tema de la digitalización y estrategias digitales a los emprendedores; porque, al final, es lo que más sirve, más allá de una tienda física, porque tienes más alcance a todo Chile y, después, a todo el mundo [...] Así que bacán” (Microemprendedora alimentos y bebestibles, Providencia).

Mejorar la propuesta visual y el acceso y manejo de páginas web

Un segundo punto relevante, mencionado por los y las entrevistadas, es la necesidad de potenciar sus conocimientos y capacidades en el manejo de algunas plataformas de venta, especialmente las páginas web propias y su conexión con las redes sociales, para, dentro de estas, crear y mantener una propuesta visual que le dé valor a sus microemprendimientos. Si bien la mayoría reconoce manejar de buena manera las redes sociales, cuando se inten-

ta avanzar en grados de desarrollo de sus sistemas de *e-commerce* es cuando los microemprendedores reconocen no contar con los conocimientos para realizarlo o bien con el tiempo para dedicarse a aprender y operar estos sistemas o con el dinero para contratar a un experto. Por ejemplo, una microemprendedora de juguetes de Rancagua comenta la dificultad de conectar las plataformas Shopify, Facebook e Instagram. Además, una microemprendedora de alimentos y bebestibles de Providencia recalca la importancia de las fotografías de los productos y el nivel de trabajo que implica.

“Tengo una página en el Shopify, no he podido hacer que se conecte el Facebook con el Instagram y el Shopify. No me resulta. A pesar de que yo tengo ciertos conocimientos, no sé po’, como que se me vienen los años de encima (...) Traté de hacer una página web pero topaba con el tema de las fotos. ¿Qué formato deben tener las fotos? Me quedan fuera de margen, muy angosto” (Microemprendedora juguetes, Rancagua).

[Sobre página web] “no la tengo porque no la sé abrir y no voy a pagar para que me hagan una, pero si me gustaría tenerla”. (Microemprendedora vestuario, Quillota).

“Yo creo que lo más difícil ha sido cómo mostrar el producto y el trabajo que implica mostrar el producto: tomar la foto, elegir la foto esta foto está bonita pero le faltó un poco de brillo acá, pero yo creo que lo podemos hacer en Photoshop [...] eso significa que hay que poner el logo, el precio, el nombre y las distintas opciones. [...] Entonces, eso significa todo un trabajo de diseño, de pensar nombres, poner precios y un montón de cosas. Entonces eso, si bien no es tan complicado, es harto trabajo” (Microemprendedora alimentos y bebestibles, Providencia).

Concretar procesos de formalización de los microemprendimientos

Algunos microemprendedores mencionan la necesidad de formalizar sus microemprendimientos para escalar sus negocios y aumentar sus niveles de venta. En instancias de venta como la participación de ferias de microemprendedores o en redes de microemprendimientos, se les exige la formalización. Si bien no todos los microemprendimientos que nacieron durante la época de pandemia como negocios digitales o quienes han digitalizado sus ventas en este período cuentan con la madurez suficiente para formalizarse, algunos microemprendedores más experimentados lo ven como un paso necesario para dar más seriedad a sus negocios y acceder a nuevas y mejores oportunidades. Respecto de este tema, se muestra el testimonio de dos microemprendedores:

“Una vez que me formalice, voy a estar participando de estas redes que hay, porque hay como unos marketplace de pymes, hay un montón de redes que se pueden usar, y por no estar formalizados como que te quedas afuera” (Microemprendedor vestuario y deportes, Pucón).

“Para poder estar en ferias necesitas tener una pyme o una empresa conformada [...] y como estamos recién, todavía no hemos querido formalizar la empresa y, para poder estar en ferias, itenemos que hacerlo! Sí, también como tener un fondo ahorrado para tener así como para sustentar cualquier gasto o lo que signifique. O lo que, quizás es un gasto pequeño, pero el tema de ordenar un poco las cuentas, como que sé que nos va a tomar tiempo eso, organizarnos un poco más. Recién ahora abrí una cuenta en el banco para tener las cuentas separadas y todo” (Microempresadora higiene y belleza, Providencia).

Conseguir espacios de trabajo físicos como un complemento al microemprendimiento

Si bien los entrevistados mencionan la importancia de la digitalización en el desarrollo de sus microemprendimientos, también reconocen la necesidad de contar con espacios de trabajo físico como un complemento a su trabajo. Estos espacios físicos no los piensan como una tienda tradicional, como la tenían o como la hubieran tenido antes de la pandemia, sino que proponen combinar espacios multipropósito y compartidos para desarrollar algunas tareas que tengan que ver con su trabajo, por ejemplo, pequeñas bodegas para ordenar inventario, *showroom* o lugares de exhibición y/o prueba de sus productos y espacios de trabajo compartido (*cowork*) que consideren espacios de cuidado para sus hijos o hijas a quienes cuidan en casa. A continuación, se muestran algunos testimonios acerca de la necesidad de los espacios físicos complementarios:

“En la producción me afecta. Por ejemplo, ahora es la hora de almuerzo y tengo que ordenar, sacar todo... Si tuviera mi espacio, yo me paro y dejo las cosas ahí. Las materias primas las tengo todas escondidas en la casa. Entonces también me lleva un poco al desorden... Molesta, si al final va molestando” (Microempresadora juguetes, Rancagua).

“El problema del local, es que económicamente no me siento capaz de pagar un arriendo, la luz, los gastos de un local. Y lo otro es el horario, como le decía, estar en la casa me ayuda. Pero sí me gustaría tener un local, más que para atender a la clientela, un espacio donde yo pueda tener los productos de forma organizada” (Microempresadora vestuario, Quillota).

“Yo creo que al final del día, ya teniendo una bodega hay que tener un software para manejar el inventario, pienso en ese tipo de herramientas... Un software de inventario, una pequeña bodega, una impresora. No es tanto tampoco” (Microempresador vestuario y deportes, Pucón).

Las entrevistas realizadas nos permitieron evaluar las principales necesidades de los microempresadores que han digitalizado sus negocios durante la pandemia. A modo de resumen, se reconoce la necesidad de un apoyo

constante a los procesos de digitalización con un foco en obtener apoyos para la generación de mejores plataformas y estrategias de ventas, además de consolidar el trabajo realizado a través de la formalización y el acceso a infraestructura.

Es importante mencionar que las entrevistas realizadas poseen un sesgo debido a su falta de dispersión geográfica y a su localización preferentemente urbana. Aun cuando se intentó ampliar el espectro de entrevistados hacia fuera de la Región Metropolitana, quienes accedieron a participar de la entrevista se ubican principalmente en la zona central y en ciudades relativamente grandes. Este sesgo, entonces, pudo afectar las respuestas a las preguntas referidas a nivel de ventas, abastecimiento y acceso a mecanismos de entrega de productos y servicios, los que suelen ser más problemáticos en zonas aisladas o rurales.

5. Presentación de la propuesta

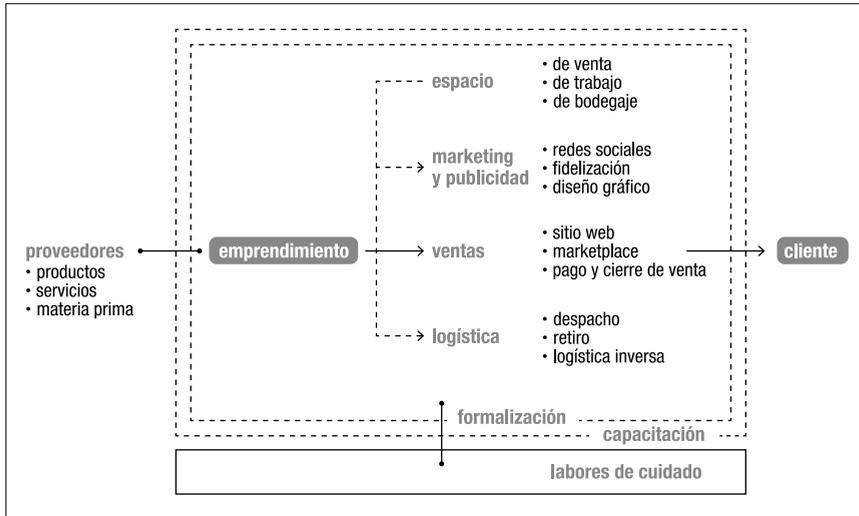
Cuando hablamos de digitalización nos referimos a un proceso complejo que abarca varias dimensiones del desarrollo de una empresa –modelo de negocios, procesos, clientes y marketing, tecnología, organización, entre otros. Sin embargo, el proceso de digitalización forzada en el que se vieron envueltos los microemprendedores a raíz de la pandemia por COVID-19 requirió realizar cambios, principalmente en las estrategias de venta de productos y servicios a través del *e-commerce* o comercio electrónico.

El desarrollo del *e-commerce* en este tipo de microemprendimientos no ha sido homogéneo, pues depende en gran medida de la madurez y recursos con los que contaban los microemprendedores para hacer frente a las restricciones impuestas al comienzo de la pandemia. Algunos microemprendimientos formales se embarcaron en este desafío de manera más profesionalizada utilizando *marketplaces* o páginas web propias, mientras que otros lo hicieron de manera más rudimentaria con el uso de redes sociales u otros medios digitales para poder comercializar.

El proceso de digitalización no consiste en disolver por completo la relación presencial en el espacio físico con los clientes, sino que en profundizar la relación digital, que se transforma con la introducción del microemprendimiento en un ecosistema que lo vincula con una serie de actores e instituciones que pueden apoyar y colaborar en su desarrollo a través del *e-commerce*. Como se puede ver en la Figura 1, los microemprendimientos deben vincular-

se con una serie de actividades y requerimientos en su entorno, desde aquellos propios del negocio como la formalización, la capacitación, las estrategias de venta junto con el marketing y la publicidad, los proveedores, los espacios de trabajo y la logística, además de las labores de cuidado que son coordinadas principalmente por mujeres.

FIGURA 1. Esquema del ecosistema del emprendimiento en Chile



Fuente: elaboración propia.

Además de estos múltiples requerimientos que los microemprendedores deben atender, especialmente cuando son negocios unipersonales o familiares, los aspectos digitales del desarrollo de la empresa se pueden dificultar dada la existencia de ciertas brechas que impiden que estos microemprendimientos puedan incluirse de forma exitosa en este ecosistema. De acuerdo con los resultados de esta investigación, aparecen dos tipos de brechas en la evidencia:

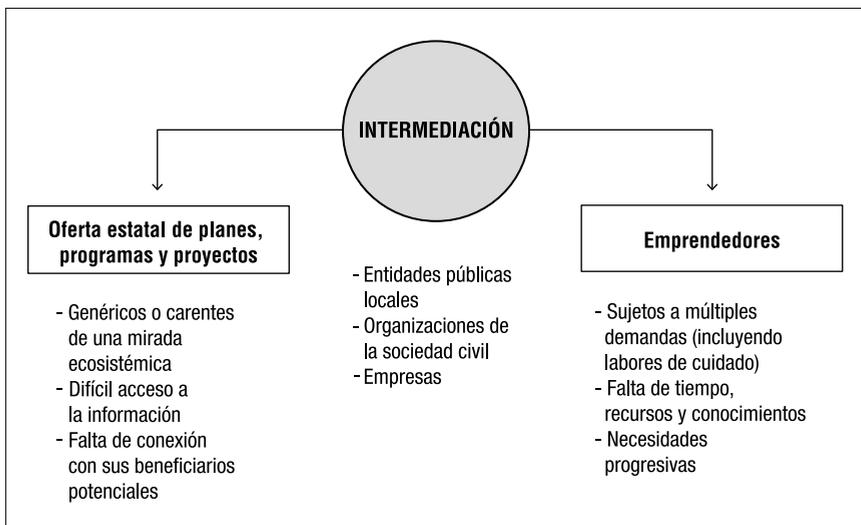
- Brechas estructurales: son múltiples y se experimentan de manera simultánea, encontrándose vinculadas a los aspectos sociodemográficos, económicos, de edad o de género que dificultan el acceso o que impiden contar con los conocimientos necesarios para vincularse con la tecnología e integrarse en este ecosistema.
- Brecha coyuntural: vinculada con la imposibilidad de digitalizarse a la velocidad necesaria para hacer frente a las consecuencias económicas derivadas de la pandemia por COVID-19.

A partir del reconocimiento de estas brechas y del análisis de la evidencia

en torno a cómo se expresan en el desarrollo de microemprendimientos, nuestra propuesta de política pública tiene por objetivo apoyar la intermediación entre el microemprendimiento y el ecosistema, de manera que los microemprendedores encuentren menores barreras y mejor acceso a los elementos del ecosistema. Se reconoce que la oferta de política pública ofrecida es adecuada a las necesidades que se han suscitado en la pandemia, pero existen espacios de mejora con relación a los mecanismos de oferta. Nuestra propuesta apunta justamente a repensar estos mecanismos de acceso a los beneficios de planes y programas públicos, como forma de acercar a los usuarios a los beneficios disponibles de acuerdo con su perfil específico de necesidades.

En esta propuesta vamos a entender por intermediación a aquellos mecanismos de apoyo, guía y colaboración que permiten acercar las demandas de los microemprendedores con la oferta pública de beneficios en planes, programas y proyectos y otro tipo de oferta, vinculada con el sector privado, que se ajuste a sus necesidades. A partir de esta definición, identificamos como intermediarios a aquellas entidades públicas o privadas, incluyendo organizaciones sin fines de lucro, que realizan actividades de apoyo o colaboración directa con microemprendedores individual o colectivamente para apoyar sus negocios, ya sea como ejecutores de la política pública o como ejecutores de proyectos propios en asesoría, mentoría, capacitación, acompañamiento o financiamiento (ver Figura 2).

FIGURA 2. Esquema preliminar de la propuesta



Fuente: elaboración propia.

Las tareas de estos intermediarios pueden estar ya incluidas en la política

pública actual, especialmente la de entidades sectoriales o del gobierno local. Por ejemplo, entidades públicas como Sercotec cuentan con Centros de Negocios que atienden a nivel local, al igual que algunos municipios que cuentan con áreas especiales de innovación o microemprendimiento para sus territorios. Ya sea a nivel sectorial o municipal, estas instituciones realizan la “bajada” de la política pública para entregar beneficios a los microemprendedores.

Sin embargo, es necesario relevar su rol clave en el proceso de digitalización de los microemprendimientos como conectores entre la política pública y los microemprendedores y el que cumplen organizaciones de la sociedad civil y/o empresas privadas que entregan beneficios a este sector. Tanto los intermediarios del sector público como del privado no solo hacen de puente entre la oferta existente y los beneficiarios, sino que también pueden entregar sus propios programas y servicios a microemprendedores, como fondos concursables, capacitaciones especializadas o acceso a participación en redes, entre otros, de manera directa y focalizada.

Nuestra propuesta considera que la promoción de la intermediación y el apoyo a esta función dentro del ecosistema del microemprendimiento tendrá al menos dos beneficios concretos para este desarrollo. Primero, permitirá realizar un vínculo más efectivo entre las necesidades de los microemprendimientos y la oferta pública y privada de apoyos. De acuerdo con la evidencia, los microemprendimientos evalúan positivamente la oferta pública existente, pero declaran no tener tiempo, dinero o competencias para acceder a ella, desde buscar información a llenar formularios o solicitar asesorías en el marco de un programa formal. Es por este motivo que el rol de los intermediarios es fundamental para realizar este vínculo y promover también la asociatividad y redes de microemprendedores que permitan desarrollar negocios en conjunto.

Segundo, dadas las diferencias en capacidades de los servicios públicos sectoriales y los gobiernos locales a nivel nacional (dependiendo de si pensamos en una ciudad pequeña, rural, con menos presupuesto) el apoyar el trabajo de intermediarios permitirá desconcentrar y descentralizar la oferta. Esto permitirá que intermediarios de ciudades más alejadas o zonas rurales puedan promover el trabajo de microemprendedores en condiciones más vulnerables en términos de financiamiento o conectividad. El foco en la intermediación, entonces, permite suplir algunas falencias de la concentración y centralización excesiva que la oferta pública, principalmente, no logra poner en sintonía con la diversidad de necesidades específicas.

5.1. Orientaciones respecto de la implementación y factibilidad de la propuesta

Nuestra propuesta, entonces, busca fomentar la intermediación para que lleve a cabo al menos (no únicamente) proyectos que persigan los siguientes

objetivos:

- **Iniciativas a nivel local que apoyen la creación de redes y de colaboración entre microemprendimientos de rubros similares**, de forma tal que su introducción al ecosistema sea acompañada y que se puedan generar instancias de organización que faciliten procesos como el acceso a mayores herramientas de financiamiento o a propiciar cambios legales que vayan en beneficio de los microemprendimientos. Un ejemplo concreto sería la construcción de redes regionales o comunales de rubros específicos para la postulación conjunta a fondos públicos.
- **Iniciativas a nivel local que permitan conectar oferta con demanda**, permitiendo que los microemprendedores mejoren sus ventas en un entorno cercano y eviten mayores gastos en logística y distribución. Un ejemplo de ello sería la creación de *marketplaces* físicos y/o digitales que atiendan a una localidad de manera permanente, y también esporádicos para dar cobertura a fechas con alto nivel de transacciones comerciales (ferias navideñas, de fiestas patrias, etc.).
- **Iniciativas locales de mentoría o acompañamiento especializado**. De acuerdo con la evidencia, la principal preocupación de los microemprendedores es la falta de tiempo para generar estrategias de marketing, plataformas digitales o propuestas visuales de marca. El contar con un apoyo constante, entonces, permitiría hacer más eficiente el escaso tiempo de los microemprendedores para trabajar en el crecimiento de su negocio y no enfocarse solo en la producción misma de su producto o servicio. Asimismo, es importante priorizar aquellos proyectos que busquen apoyar a microemprendimientos en una situación de desventaja para introducirse en el ecosistema. Por ejemplo, microemprendimientos informales, con algún tipo de deuda que impida acceder a crédito bancario o que por el riesgo de perder otros beneficios sociales –IFE u otras ayudas del Estado– pierdan el incentivo para encauzar su crecimiento. La consideración de este último punto es relevante dado que los microemprendedores trabajan mayoritariamente de forma individual y pueden estar percibiendo apoyos de fondos públicos como persona y no como empresa, y la formalización de empresa o el acceso a otros fondos puede ser contraproducente.
- **Iniciativas a nivel local que busquen generar espacios físicos compartidos para el trabajo de los microemprendimientos**. En esto se considera no solamente el desarrollo de espacios de trabajo compartidos tipo *cowork* –en sus diversas tipologías–, sino también otras posibilidades como bodegas compartidas, *showrooms* compartidos o tiendas colaborativas.

Estas propuestas pueden verse obstaculizadas por elementos que surgen del mismo proceso de digitalización, así como de las tareas propias de dirigir un emprendimiento. En este sentido, las iniciativas de intermediación podrían entorpecerse por la brecha estructural que impide que el proceso de digitaliza-

ción sea uniforme debido a diferencias en el acceso a conocimientos, infraestructura u otros factores. Por otra parte, podrían existir dificultades debido a la compatibilización de las tareas del emprendimiento con otro tipo de actividades, especialmente las de cuidado y otras de la vida personal, lo que se vuelve aún más relevante al considerar que gran parte de los microemprendimientos están liderados por mujeres. Finalmente, es importante establecer la intermediación como un proceso claro, que permita acompañar e ir cumpliendo etapas de manera paulatina. En concreto, este punto significa que procesos clave, como la formalización ante el SII o la certificación frente al Instituto de Salud Pública se den como un tránsito continuo y no de forma binaria.

En resumen, las propuestas presentadas deben implementarse poniendo atención a la disponibilidad de recursos, a la compatibilidad con otras actividades, y al establecimiento de la intermediación como un proceso.

Consideramos que la estructura con la que actualmente cuenta Sercotec a través de sus Centros de Negocios va en la dirección correcta, en tanto permite implementar estos cuatro puntos atendiendo a una política descentralizada que responda a los desafíos particulares de los microemprendimientos de cada territorio y aglutinando a las diferentes entidades locales, públicas y privadas, que puedan tener un rol relevante en el mejor desarrollo de estos negocios en el ecosistema de emprendimiento.

En la actualidad, existen 62 centros distribuidos a lo largo del país, incluyendo un centro enfocado en Rapa Nui y otro en la Araucanía; sin embargo, cada uno de ellos presenta realidades dispares que podrían estar dificultando la atención a los microemprendimientos, pero, sobre todo, el fomento de este tipo de iniciativas en los diferentes rincones del país, que pueden no estar visualizando el *e-commerce* como alternativa, dadas las complejidades de entrada que este presenta.

A pesar de que estos centros tienen dependencia en Sercotec, el éxito de centralizar la mediación depende de que logren integrar la oferta proveniente desde el Ministerio de Economía y de servicios como la CORFO, FOSIS, Sernatur, además de la conexión a nivel territorial con otras entidades como el Servicio de Impuestos Internos y el Instituto de Salud Pública, u otras instituciones públicas y privadas.

6. Posibles estudios futuros y otras implicancias de política pública

La presente propuesta se enfoca en trabajar en los agentes intermediarios como promotores y ejecutores de planes y programas enfocados en potenciar el desarrollo de microemprendimientos en el país. Sin embargo, esta investigación no indagó específicamente en los atributos, necesidades y percepciones de este segmento respecto del ecosistema de emprendimiento. Por ello,

consideramos que un ámbito importante de abordar en siguientes estudios es la perspectiva de entidades públicas y privadas que realizan labores de intermediación –oficinas sectoriales, municipalidades, empresas, organizaciones de la sociedad civil– sobre cómo evalúan el proceso de digitalización de microemprendimientos y cómo ejecutan su rol de apoyo y colaboración.

Con relación a esto, es clave considerar el rol que puedan comenzar a desarrollar instituciones como el Servicio de Impuestos Internos o el Instituto de Salud Pública, no solo como entes que regulan ciertos aspectos del ecosistema, sino también como facilitadores de este proceso, bajo nuevas lógicas que consideren la transición hacia la formalización o certificación. Estas labores, por supuesto, requieren cambios legales, pero que irían en la dirección correcta, toda vez que facilitarían el desarrollo económico local en cumplimiento de la normativa.

La principal implicancia de política pública que esta nueva línea de investigación puede traer es mejorar el relacionamiento público con estas entidades, pensando en programas y planes de apoyo específico para municipalidades, empresas y organizaciones, que permitan realizar una “bajada” más directa de los planes y programas de microemprendimiento a nivel nacional. Es decir, focalizar la política pública en potenciar el rol de colaboración con intermediarios distribuidos a lo largo del país para suplir no solo brechas socioeconómicas sino también territoriales.

Referencias

- Arancibia, N., Borcoski, I.** (2020). *Propuesta para enfrentar el duro impacto del Covid-19 y la crisis económica en el financiamiento municipal*. Disponible en: <https://www.ciperchile.cl/2020/05/04/propuestas-para-enfrentar-el-duro-impacto-del-covid-19-y-la-crisis-economica-en-el-financiamiento-municipal/>
- Cámara de Comercio de Santiago.** (2020). *Panel semanal comportamiento de consumo por efectos COVID-19*. Disponible en: <https://www.ecommerceccs.cl/wpcontent/uploads/2020/04/Reporte-Semana-4-Contexto-Consumo-CCS-comprimido.pdf>
- Castro, C., Halpern, D.** (2020). *Ecommerce B2C en Chile, Mapeando procesos y perfiles para el desarrollo del ecosistema digital*. Disponible en: https://www.ecommerceccs.cl/wp-content/uploads/2020/02/e-commerce_B2C_en_Chile_2020_FEB.pdf
- CEPAL** (2020). *Los efectos del COVID-19 en el comercio internacional y la logística*. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45877/1/S2000497_es.pdf
- CEPAL** (2021). *La pandemia del COVID-19 generó un retroceso de más de una*

- década en los niveles de participación laboral de las mujeres en la región.* Disponible en: <https://www.cepal.org/es/comunicados/la-pandemia-covid-19-genero-un-retroceso-mas-decada-niveles-participacion-laboral>
- INE.** (2021). *Género y Empleo: Impacto de la Crisis Económica por COVID-19.* Disponible en: https://flacsochile.org/doc/2021/Doc_Electronico_Impactos_Economicos_Sociales_pandemia_covid_19_ALC.pdf
- Menz, E.** (2021). *Impactos Económicos y Sociales a un año de la pandemia por COVID-19 en América Latina y el Caribe.* Disponible en: https://flacsochile.org/doc/2021/Doc_Electronico_Impactos_Economicos_Sociales_a_un_a%C3%B1o_de_la_pandemia_covid_19_ALC.pdf
- Ministerio de Economía.** (2020). *Encuesta TIC, año de referencia 2018.* Disponible en: <https://www.economia.gob.cl/2020/07/08/encuesta-tic-2018.htm>
- OCDE.** (2019). *Unpacking Ecommerce: Business Models, Trends and Policies.* Disponible en: <https://doi.org/10.1787/23561431-en>
- PWC.** (2020). *Evolving priorities COVID-19 rapidly reshapes consumer behavior.* Disponible en: <https://www.pwc.com/us/en/industries/consumer-markets/assets/pwc-covid19-rapidly-reshapes-consumer-behavior.pdf>
- Suaznábar, C., Henríquez, P.** (2020). Transformación digital empresarial. ¿Cómo nivelar la cancha?, Diálogo regional de política: Competitividad, tecnología e innovación.
- Subtel.** (2020). *Series estadísticas. Tercer trimestre de 2020.* Disponible en: https://www.subtel.gob.cl/wp-content/uploads/2021/03/ppt_series_sept2020.pptx
- Westerman, G., Bonnet, D., y McAfee, A.** (2014). The Nine Elements of Digital Transformation. *MIT Sloan Manag. Rev.* Disponible en: <https://sloan-review.mit.edu/article/the-nine-elements-of-digital-transformation/>

CÓMO CITAR ESTE CAPÍTULO:

Concha, P., De Simone, L., Catalán, R. (2022). *E-commerce más justo para la postpandemia. Lineamientos de política pública para los microemprendedores frente al comercio electrónico.* En: Centro de Políticas Públicas UC (ed.), *Propuestas para Chile. Concurso de Políticas Públicas 2021.* Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 45-68.

Encuesta para monitoreo de colegios abiertos en tiempos de pandemia

INVESTIGADORES¹

SUSANA CLARO

Escuela de Gobierno UC

JUAN PABLO VALENZUELA

Instituto de Estudios Avanzados en Educación/CIAE, Universidad de Chile

EDUARDO A. UNDURRAGA

Escuela de Gobierno UC

DANILO KUZMANIC

Instituto de Estudios Avanzados en Educación/CIAE, Universidad de Chile

DANIELA CERDA

Escuela de Gobierno UC

Resumen²

Producto de la pandemia por COVID-19 muchos gobiernos, incluyendo el chileno, decidieron suspender las actividades presenciales en los centros educacionales. En un contexto de alta incertidumbre, las actividades educativas presenciales en Chile fueron casi inexistentes en 2020. Considerando los altos costos y consecuencias adversas del cierre de establecimientos educacionales y la baja efectividad de la educación a distancia, el Ministerio de Educación entregó orientaciones para su reapertura a comienzos de 2021.

El proyecto “Monitoreo nacional del sistema de educación en tiempos de pandemia” tuvo como objetivo principal levantar y reportar mensualmente

- 1 Los autores quisieran agradecer a Andrea Canales por su trabajo como parte fundadora y permanente de la iniciativa www.covideduccion.cl y al investigador Eddie Escobar (UC) por su ayuda. Agradecemos también la colaboración y confianza del equipo del Ministerio de Educación y la Subsecretaría de Educación Parvularia, en particular a Ignacia Aranda, Carolina de Iruarrizaga y Valentina Herrera. También, a todos los directores y directoras que participaron contestando la encuesta a lo largo del año. El CIAE del IE agradece el apoyo de la ANID/PIA/Fondos Basales para centros de excelencia FB0003. Finalmente, agradecemos a la Escuela de Gobierno UC y al CIAE de la Universidad de Chile por su apoyo en la difusión de este trabajo en medios masivos regularmente.
- 2 Esta propuesta fue presentada por sus autores en un seminario organizado por el Centro de Políticas Públicas UC, realizado el 1 de diciembre del año 2021, en el que participaron como panelistas Mónica Luna, directora de gestión pedagógica e innovación de Fundación Belén Educa; Francisca Morales, oficial de educación de Unicef Chile; y Giulietta Vacarezza, subdirectora de la Unidad Técnico Pedagógica del Servicio Local de Educación Andalién Sur.

información sobre las acciones y el funcionamiento de los establecimientos de educación escolar y parvularia durante 2021, para comprender la situación y ayudar a mejorar la toma de decisiones de las autoridades nacionales y territoriales, y de las comunidades educativas respecto de la gestión educativa de la crisis. En colaboración con el Ministerio de Educación, enviamos desde marzo una encuesta a los directores de jardines infantiles y de escuelas y liceos, preguntando sobre su experiencia de reapertura y gestión educativa. En base a sus respuestas (alrededor del 20% de establecimientos), elaboramos nueve reportes mensuales de educación parvularia y nueve del sistema escolar, que reflejaban la situación del sistema educativo, y cuyos principales resultados se resumen en este capítulo.

Mientras en el primer semestre hubo importantes restricciones sanitarias para la reapertura relacionadas con la fase 1 del Plan Paso a Paso del Ministerio de Salud, durante el segundo semestre se masificó la reapertura, alcanzando un 98% en el sistema escolar y 93% de los jardines infantiles al fin de año, lo que fue favorecido por una vacunación masiva a estudiantes, que comenzó a fines de junio y de septiembre para estudiantes desde los 12 y seis años, respectivamente. En el nivel escolar, la reapertura fue más tardía en la educación municipal y no en los establecimientos dependientes de los Servicios Locales, mientras que en la educación parvularia observamos un mayor rezago en los VTF públicos (municipales y de Servicios Locales).

A partir de los resultados obtenidos, el estudio entrega propuestas de políticas públicas para potencialmente mejorar la respuesta del sistema educativo a la crisis sanitaria en el corto y mediano plazo. Al respecto, las primeras seis recomendaciones son: i) incrementar la asistencia como prioridad desde el inicio del año escolar; ii) identificar y apoyar a las escuelas que indican tener mayores dificultades para recibir a sus alumnos presencialmente; iii) robustecer las prácticas para el funcionamiento de educación híbrida; iv) asegurar que no haya alumnos sin vinculación regular al establecimiento; v) contar con un monitoreo continuo del funcionamiento del sistema educacional en pandemia incluyendo mediciones del desarrollo de cada estudiante; y vi) levantar y difundir buenas prácticas entre los establecimientos educacionales.

Además, se presentan propuestas para reducir las brechas de aprendizaje en el mediano y largo plazo: i) monitoreo continuo del bienestar socioemocional y de los aprendizajes priorizados de los niños, niñas y jóvenes; ii) mantención y actualización de la priorización curricular para 2022; iii) entrega de los resultados de las evaluaciones del DIA a los sostenedores, objetivo en el que ya trabaja el Ministerio de Educación junto a la Agencia de la Calidad; y iv) implementación de estrategias de mitigación de impacto de la pandemia, tales como los sistemas de tutorías personalizadas estudiante-adulto, como complemento al trabajo docente.

1. Introducción

El 3 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud (Minsal) reportó el primer caso de coronavirus 2019 (COVID-19) en Chile (Ministerio de Salud, 2021a), apenas ocho días antes de que la Organización Mundial de la Salud declarara una pandemia global (World Health Organization, 2020). Hasta finales de diciembre de 2021 se han reportado aproximadamente 1,8 millones de casos y 39.000 decesos por COVID-19 confirmados en Chile (Ministerio de Salud, 2021a). La pandemia por este virus emergente ha afectado profundamente a los gobiernos y las instituciones públicas, tensionado al límite al sistema de salud y forzado la implementación de una batería de estrategias de salud pública para prevenir el contagio, desde comportamientos individuales (como el uso de mascarillas) hasta regulaciones y acciones a nivel poblacional, como cuarentenas y toque de queda (Li et al., 2021; Walker et al., 2020). El 16 de marzo de 2020 el gobierno anunció el cierre obligatorio de establecimientos educacionales (EE) a nivel nacional (Ministerio de Salud, 2021b). Esta estrategia no fue única en Chile: al comienzo de la pandemia, 172 países suspendieron por completo las clases presenciales (Insights for Education, 2020).

Los EE han hecho significativos esfuerzos por funcionar de forma remota durante la pandemia, con el desafío adicional que trae la incertidumbre y las diferencias socioeconómicas entre estudiantes. Todavía no se sabe con claridad cuáles son los efectos de más de un año de teleeducación en el desarrollo y aprendizaje de los estudiantes, pero las estimaciones no son optimistas (Agencia de la Calidad de la Educación, 2021; Christakis et al., 2020; Kuhfeld et al., 2020; Ministerio de Educación, 2020). Las actividades educativas presenciales tienen beneficios que van más allá de la educación formal, incluyendo servicios esenciales de alimentación, interacciones sociales, bienestar psicológico, acceso a la información y a un ambiente seguro, además de beneficios indirectos en la situación económica familiar, por ejemplo, al permitir que madres y padres puedan trabajar (Hanushek and Woessmann, 2020; Lewis et al., 2021; Van Lancker and Parolin, 2020).

La evidencia sobre los efectos negativos del cierre de escuelas y la posibilidad de abrir en condiciones que mitigaran la transmisión del virus llevó a los sistemas educativos a analizar si reanudar o no las clases presenciales, decisión que ha generado un importante y a veces acalorado debate en Chile y el mundo (ECDC, 2020; Organización Mundial de la Salud, 2020; Willyard, 2021). A un año y medio del comienzo de la pandemia, en junio de 2021, aproximadamente 770 millones de niños en el mundo no tenían clases a jornada completa y 150 millones no tenían acceso a actividades presenciales (Willyard, 2021). La evidencia científica fue mostrando formas en que se podían reabrir las escuelas controlando la transmisión del virus, mediante la combinación de medidas no farmacéuticas, como el uso de mascarillas, lavado de manos y

adecuada ventilación, con vacunas contra el COVID-19 (Ehrhardt et al., 2020; Hershov et al., 2021; Link-Gelles, 2020), aún cuando no fuese posible prevenir completamente los contagios. También aprendimos que sin medidas de control adecuadas puede haber transmisión significativa de COVID-19 en educación media (Fontanet et al., 2020; Stein-Zamir et al., 2020), y en menor medida en educación parvularia y básica (Torres et al., 2020).

El 19 de julio de 2020, el Gobierno de Chile comenzó la implementación del plan Paso a Paso, una estrategia progresiva en cinco niveles para adaptar las medidas de control de la pandemia a la situación epidemiológica local (Ministerio de Salud, 2020). A partir de agosto de 2020, el Gobierno permitió que establecimientos en Fase 2 del Plan Paso a Paso de forma voluntaria pudieran reanudar actividades presenciales, sujeto a condiciones sanitarias específicas y a la implementación y cumplimiento de protocolos sanitarios para reforzar la seguridad en actividades presenciales. Las condiciones sanitarias necesarias para la apertura del EE son definidas por el Minsal en base a indicadores de la dinámica de contagio del virus SARS-CoV-2 en la comunidad. Los EE deben además contar con medidas sanitarias específicas, incluyendo horarios diferidos de entrada y salida de estudiantes, uso de mascarillas, distanciamiento físico, uso de jabón y desinfectantes, demarcación de lugares de espera, ventilación permanente, realización de actividad física en lugares abiertos o ventilados y recomendaciones como tomar la temperatura de las personas al ingreso o evitar reuniones presenciales (Ministerio de Educación, 2021b).

Muchos EE que han recibido estudiantes de forma presencial han continuado con una oferta paralela de educación telemática, además de contar con la flexibilidad necesaria para cierres intermitentes por la situación sanitaria interna del establecimiento y de la comuna en la que se encuentran, según la fase del plan Paso a Paso. Al finalizar el año 2020, aproximadamente el 10% de los EE tuvo clases presenciales, aunque la mayoría solo para algunos grados y con muy baja asistencia; una situación similar experimentaron los centros de educación parvularia. El 1 de marzo de 2021, el Ministerio de Educación (Mineduc) dio inicio oficial al año escolar, impulsando un retorno a clases mixtas (o híbridas), que privilegia las actividades presenciales, pero mantiene también un foco en educación a distancia. El plan fue voluntario, gradual, flexible, con énfasis en la ejecución de medidas de seguridad dentro del establecimiento y con la implementación de un protocolo de vigilancia epidemiológica (Ministerio de Salud, 2021b). Todos los EE del país propusieron al Mineduc un plan de funcionamiento antes del inicio del año escolar, que incluyó establecimientos con actividades presenciales en jornada regular, medias jornadas, o combinando diferentes tipos de jornadas, y también establecimientos que declararon no estar preparados para actividades presenciales (Ministerio de Educación, 2021b).

Durante el año 2021 recogimos, sistematizamos y analizamos el proceso de retorno a clases presenciales, telemáticas y mixtas, identificando los principales desafíos y brechas, para promover una mayor y mejor accesibilidad a la educación escolar y parvularia y para aprender lecciones y mejorar la respuesta del sistema educacional en futuras crisis. Específicamente, en este trabajo estudiamos cómo se han abordado los desafíos pedagógicos, sanitarios, de confianza con la comunidad y de accesibilidad en EE en situación de cierre como en aquellos con actividades educacionales presenciales. Sistematizar información sobre el proceso de apertura de los EE nos ayuda a comprender qué aspectos del plan de retorno a clases funcionaron adecuadamente, cuáles tienen espacio de mejora y cuáles fueron las brechas y desafíos principales durante el proceso de apertura en el año 2021. Durante el año, analizamos y compartimos con la comunidad educativa la situación a nivel nacional, apoyando un retorno seguro e incorporando aprendizajes que permitieron mejorar el proceso y también nuestra capacidad de respuesta a crisis sanitarias y de otros tipos en el futuro.

2. Objetivos

2.1. Objetivo general

El objetivo principal del proyecto fue levantar información sobre las acciones y el funcionamiento de los EE de niveles escolar y parvularia abiertos en modalidad presencial, remota y mixta durante 2021 y también aquellos establecimientos que no pudieron reiniciar actividades. Una caracterización y análisis sistemático de estos datos puede ayudar a mejorar la toma de decisiones dentro de los EE y también a nivel de diseñadores e implementadores de políticas públicas en un contexto de crisis y de alta incertidumbre.

2.2. Objetivos específicos

- Entender qué factores contribuyeron a un regreso presencial seguro a las salas de clases.
- Recabar y analizar información acerca de cómo aprendieron los estudiantes y párvulos del país, incluyendo a los establecimientos con actividades presenciales en sus distintas modalidades, con aprendizaje remoto, y aquellos que no pudieron reiniciar actividades.
- Aportar a un debate y a la toma de decisiones más informados, en particular en las comunidades educativas, mediante la generación de datos y análisis respecto del funcionamiento de los EE durante la pandemia.

3. Metodología

Para la investigación diseñamos encuestas para evaluar el funcionamiento de los EE del país durante 2021, el segundo año de la pandemia. Los prin-

cipales temas abordados fueron el tipo de clases impartidas, herramientas utilizadas, asistencia y aplicación de protocolos y estrategias para controlar el contagio del COVID-19. El cuestionario, implementado en Qualtrics, tuvo un núcleo central permanente y módulos específicos que variaban según la dinámica de la pandemia, adaptándose según si el establecimiento realizó clases presenciales.

Las encuestas fueron enviadas trisemanalmente durante el primer semestre y en forma mensual durante el segundo semestre, siempre vía correo electrónico desde el Mineduc a todos los EE del país y centros de educación parvularia. La respuesta era voluntaria; los participantes podían dejar de responder en cualquier momento. Responder la encuesta demoraba entre siete y 20 minutos dependiendo de los bloques que le correspondía al establecimiento y las temáticas a abordar. Buscamos una caracterización de los EE basada en la descripción del representante que respondía la encuesta, típicamente el director/a, pero también podía ser el sostenedor o un miembro del equipo directivo. Las encuestas se mantenían abiertas durante siete días. Durante este periodo enviamos dos recordatorios desde el Mineduc invitando a responder la encuesta. Finalmente, la encuesta era cerrada y analizada, para realizar un informe resumen de los resultados. Las encuestas fueron analizadas periódicamente, y algunas preguntas fueron adaptadas o eliminadas del cuestionario para minimizar el tiempo de respuesta.

Invitamos a todos los establecimientos a participar, incluyendo a aquellos que tenían clases presenciales, telemáticas o mixtas. A aquellos EE que tenían alguna modalidad presencial, les preguntamos por la forma de apertura (como jornada regular, media jornada, otras combinaciones), frecuencia de apertura (todos los días, algunos días, alternando semanas, otras combinaciones), qué niveles educacionales tenían clases presenciales (educación media, educación básica, cuarto medio) y si había grupos específicos (sin conexión, rezagados, vulnerables). Preguntamos por la razón para tener clases presenciales o no abrir, fecha de última apertura para clases presenciales, percepción de la comunidad educativa, entre otras dimensiones.

Una de las ventajas de hacer la encuesta cada tres o cuatro semanas fue que permitía comparar entre EE en cortes transversales en el tiempo y también comprender tendencias, cambios en las trayectorias longitudinales de comportamiento, por ejemplo, por tipo de establecimiento, y sus implicancias para el proceso de apertura.

3.1. Productos de difusión

Un objetivo específico del proyecto incluía la difusión oportuna de la información. Trabajamos en forma coordinada con el Mineduc y la Subsecretaría de Educación Parvularia, quienes tuvieron prioridad en el acceso a la información para su toma de decisiones. Hemos publicado 18 reportes de monitoreo,

nueve de educación escolar y nueve de educación parvularia. Creamos un sitio web que actualizamos periódicamente con los reportes, datos y cobertura de prensa (www.covideduccion.cl). Luego de cada encuesta, los resultados han sido compartidos a través de medios de comunicación (más de 20 apariciones en radio y prensa escrita a la fecha, disponibles en nuestro sitio web), y directamente a los EE. Por último, hemos presentado los resultados en el Congreso Nacional de Chile, en la mesa de apertura de escuelas Minsal-Mineduc y en diversos seminarios y reuniones académicas. Además, los reportes han sido usados por el Banco Central como insumo para estimar el servicio de educación en cuentas nacionales.

4. Resultados

4.1. Establecimientos participantes

Realizamos 18 encuestas durante el año 2021, nueve en el sistema escolar y nueve en educación parvularia. En la Tabla 1 se detallan las semanas abordadas en cada encuesta y el número de EE que han participado. En el anexo (disponible en www.covideduccion.cl) mostramos con mayor detalle la representatividad de las encuestas según dependencia, región, zona, grupo socioeconómico, categoría de desempeño, niveles educacionales y fase de la comuna para establecimientos escolares (Tabla A1) y de educación parvularia (Tabla A2).

Respecto del sistema escolar, se mantuvo una tasa de respuesta alta, aunque no siempre respondieron los mismos establecimientos. En total participaron 6.448 EE en al menos una de las nueve olas, 4.696 han participado en más de una y 156 han participado en todas. Los EE son similares al total de EE del sistema escolar en cuanto a sus características observables (Anexo, Tabla A1). Los establecimientos de educación parvularia participantes son representativos en cuanto al tipo de establecimientos y la región, con excepción de la primera encuesta, en la cual están sobrerrepresentados los EE de JUNJI y no hubo participación de Integra, y en la quinta encuesta, donde nuevamente hubo sobrerrepresentación de EE de JUNJI (Anexo, Tabla A2)³.

3 No existe un identificador único de los EE de educación parvularia, por lo que no contamos con datos administrativos de educación parvularia ni tenemos datos para un seguimiento longitudinal de escuelas.

TABLA 1. **Semana abordada y número de establecimientos participantes en cada encuesta**

Encuesta	Nivel escolar		Nivel parvularia	
	Semana	Establecimientos	Semana	Establecimientos
1	22-26 de marzo	2.362	29 marzo-1 abril	1.041
2	12-16 de abril	3.269	19-23 de abril	2.931
3	3-7 de mayo	2.663	10-14 de mayo	2.093
4	24-28 de mayo	2.282	31 mayo-4 junio	1.903
5	14-28 de junio	2.058	16-20 agosto	1.234
6	9-13 agosto	1.989	27 septiembre-1 octubre	1.466
7	20-24 septiembre	1.957	25-29 octubre	1.114
8	18-22 octubre	2.315	29 noviembre-3 diciembre	1.318
9	22-26 noviembre	2.351	3-7 enero	1.440*

Datos de esta ola no incluidos en este documento. Ver reporte en www.covideduccion.cl.

Fuente: elaboración propia con datos de las encuestas aplicadas.

4.2. Nivel de apertura presencial del sistema educacional durante 2021

Los EE variaron en la organización de actividades presenciales para sus estudiantes. Si bien las aperturas dependieron en parte de la fase del plan Paso a Paso en la que se encontraba la comuna⁴, no todos los EE realizaron actividades presenciales al pasar a Fase 2. Asimismo, la apertura no fue binaria, sino que abarcó una amplia variedad de formas y modalidades. Para recibir estudiantes presencialmente, los EE debían cumplir protocolos sanitarios obligatorios, como mantener distancia de al menos un metro entre alumnos al interior de la sala de clases y disponer de mecanismos de ventilación regulares al interior de cada sala. En muchos casos no era posible que los estudiantes almorzarán en el establecimiento, imposibilitando la participación en jornadas extendidas. Para cumplir estos protocolos, los EE modificaron la duración de la jornada y la cantidad de días presenciales para grupos de estudiantes o párvulos.

Durante enero y febrero de 2021, los EE realizaron planes de apertura definiendo la duración de sus jornadas y turnos, a pedido del Mineduc. En sus reportes, la mayoría de los EE declararon optar por un sistema híbrido con turnos y jornada de menor duración que la jornada prepandemia. Esto se observa en nuestras encuestas durante el año, donde distinguimos cinco formas de apertura: (i) para todos los estudiantes todos los días con la misma

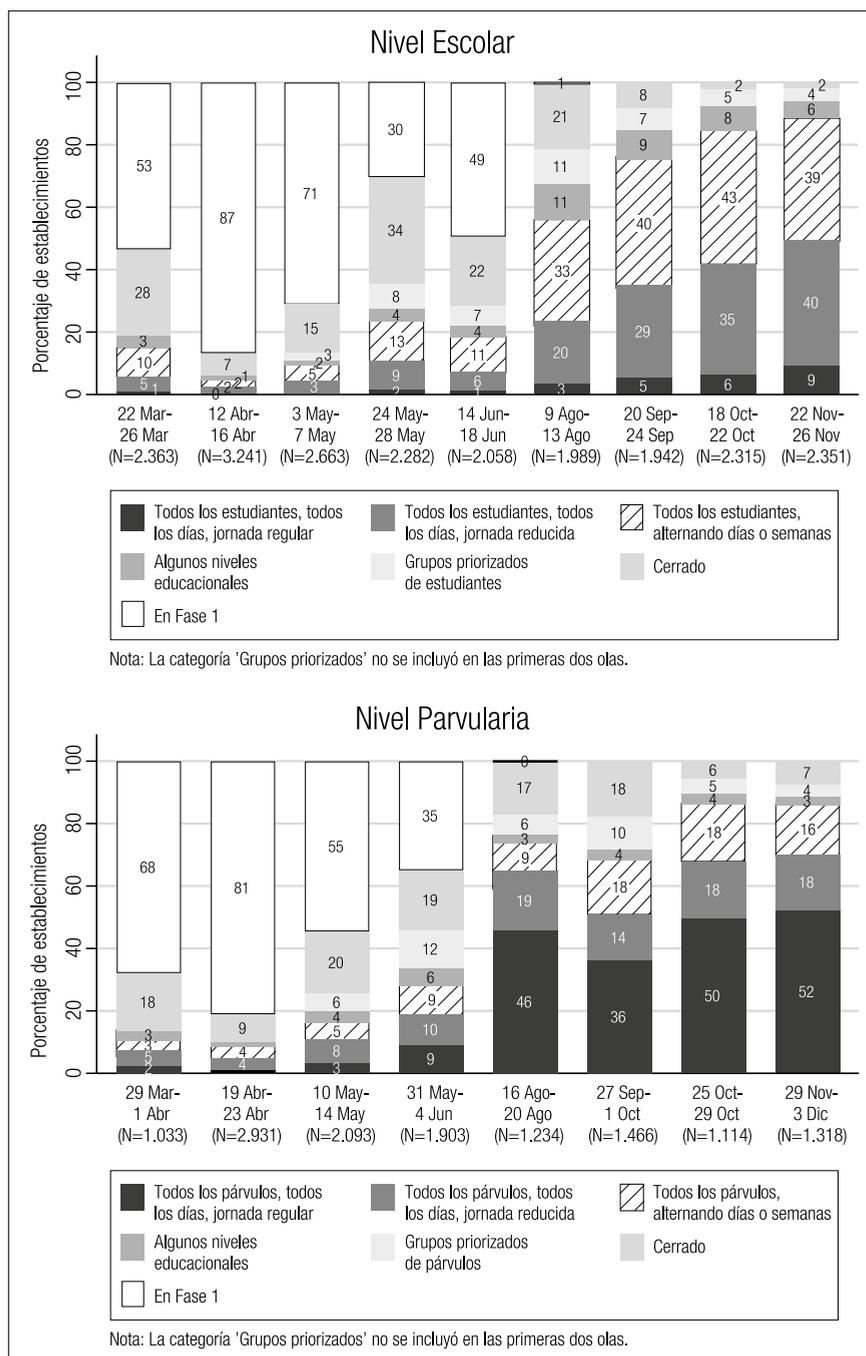
⁴ Hasta el 8 de julio de 2021, los EE no estaban autorizados para tener actividades presenciales en Fase 1 del plan Paso a Paso.

jornada prepandemia; (ii) para todos los estudiantes todos los días con una jornada más corta; (iii) para todos los estudiantes, alternando la asistencia en días o semanas diferentes; (iv) solo para algunos niveles (como IV Medio); (v) apertura para grupos priorizados (como estudiantes con rezago, necesidades educativas especiales o sin conexión). Esta apertura focalizada solo comenzó a identificarse en las encuestas a partir de la ola tres, innovación que incluímos gracias a la retroalimentación cualitativa entregada por los participantes.

La Figura 1 muestra la evolución del porcentaje de establecimientos escolares y de nivel parvulario que estaban en Fase 1, que estaban sin abrir en Fase 2 o superior, y aquellos que abrieron de acuerdo con cada uno de estos cinco tipos de apertura. Mientras que el primer semestre estuvo marcado por un porcentaje mayoritario de EE que no pudieron abrir por estar en Fase 1 y, por consiguiente, un bajo porcentaje de apertura, durante el segundo semestre la apertura se masificó en todo el sistema escolar y en el sistema de educación parvularia. Ya en octubre y noviembre, en torno al 98% de las escuelas y 93% de los jardines infantiles y salas cuna estaban realizando algún tipo de actividades presenciales al interior del establecimiento.

En el sistema escolar, la gran mayoría de los EE abrió alternando la asistencia de los estudiantes en días o semanas diferentes (39% a fines de noviembre) o bajo una modalidad donde los estudiantes podían asistir todos los días, pero con una jornada más corta (40% a fines de noviembre). Solamente el 9% de los colegios abrió con la misma jornada que tenía prepandemia. Esto último ocurrió de forma significativamente más frecuente en el sistema de educación parvularia: durante el segundo semestre alrededor de la mitad de los establecimientos abrieron con la misma jornada que tenían en 2019. A fines de noviembre, las horas semanales en que los estudiantes del sistema escolar podían asistir a su escuela equivalen al 55% de las horas semanales que tenían en 2019, aumentando a 81% en la educación parvularia.

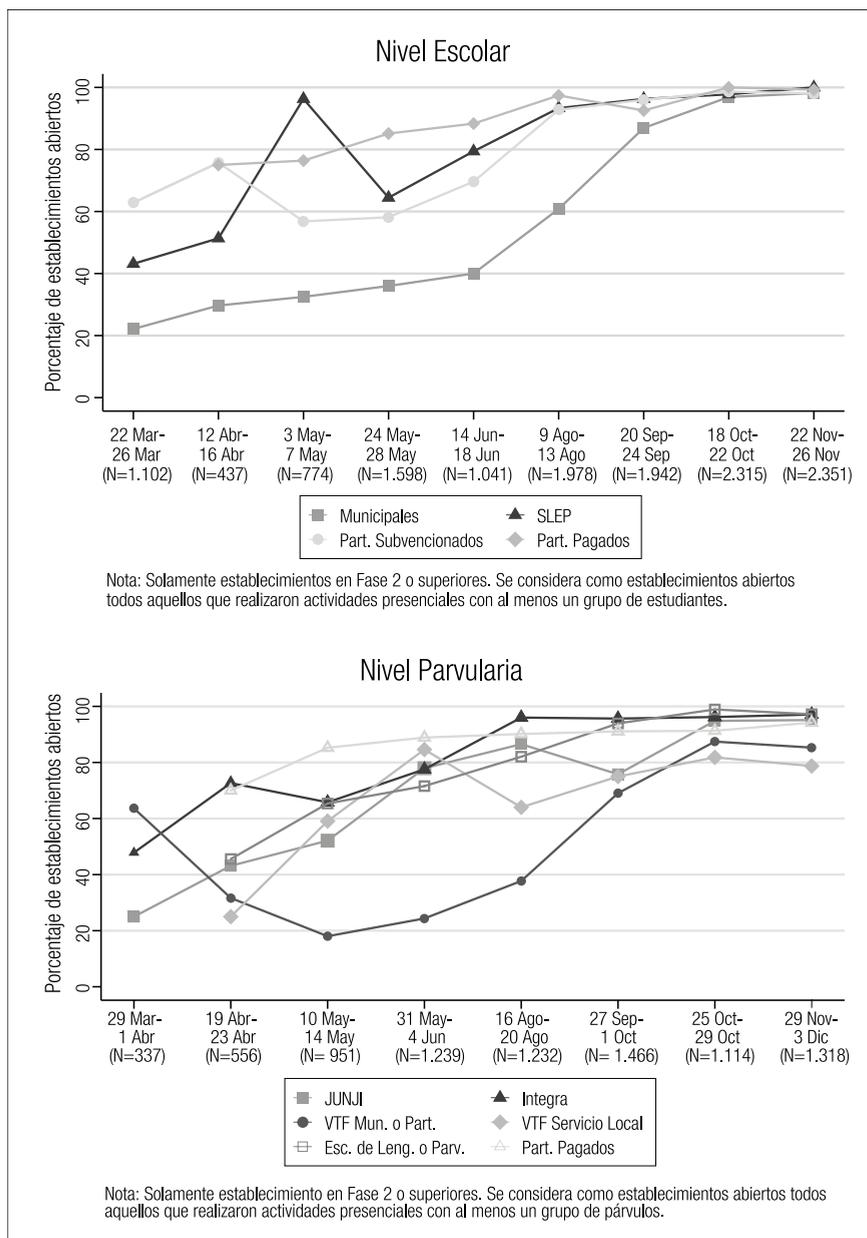
FIGURA 1. Estado de apertura por ola



Fuente: elaboración propia con datos de las encuestas aplicadas.

La Figura 2 muestra la evolución del porcentaje de apertura –independiente del tipo de apertura– en las distintas olas para cada dependencia administrativa, considerando a los EE que estaban en Fase 2 o superior. Tanto en el nivel escolar como en el nivel parvulario, se observa una reactivación y consecuente convergencia de los establecimientos municipales con el resto de los establecimientos en el tiempo, particularmente desde el segundo semestre de 2021. Así, en el nivel escolar, ya no se encuentran mayores diferencias entre dependencias desde la tercera semana de septiembre, donde todas superaron el 85% de sus establecimientos abiertos, ampliándose al 98% durante octubre y noviembre. Trayectorias similares se observan entre los establecimientos de educación parvularia, ya que los establecimientos que trabajan vía transferencia de fondos (VTF) municipales o particulares –grupo de mayor rezago en la apertura a fines del primer semestre– experimentaron un aumento significativo en sus tasas de apertura en los dos primeros meses del segundo semestre. De todas formas, permanecen diferencias entre los establecimientos VTF (entre un 79% y 85% a fines de noviembre) respecto de los establecimientos de JUNJI, Integra, escuelas de lenguaje y de párvulos y los particulares pagados (más del 95% a fines de noviembre).

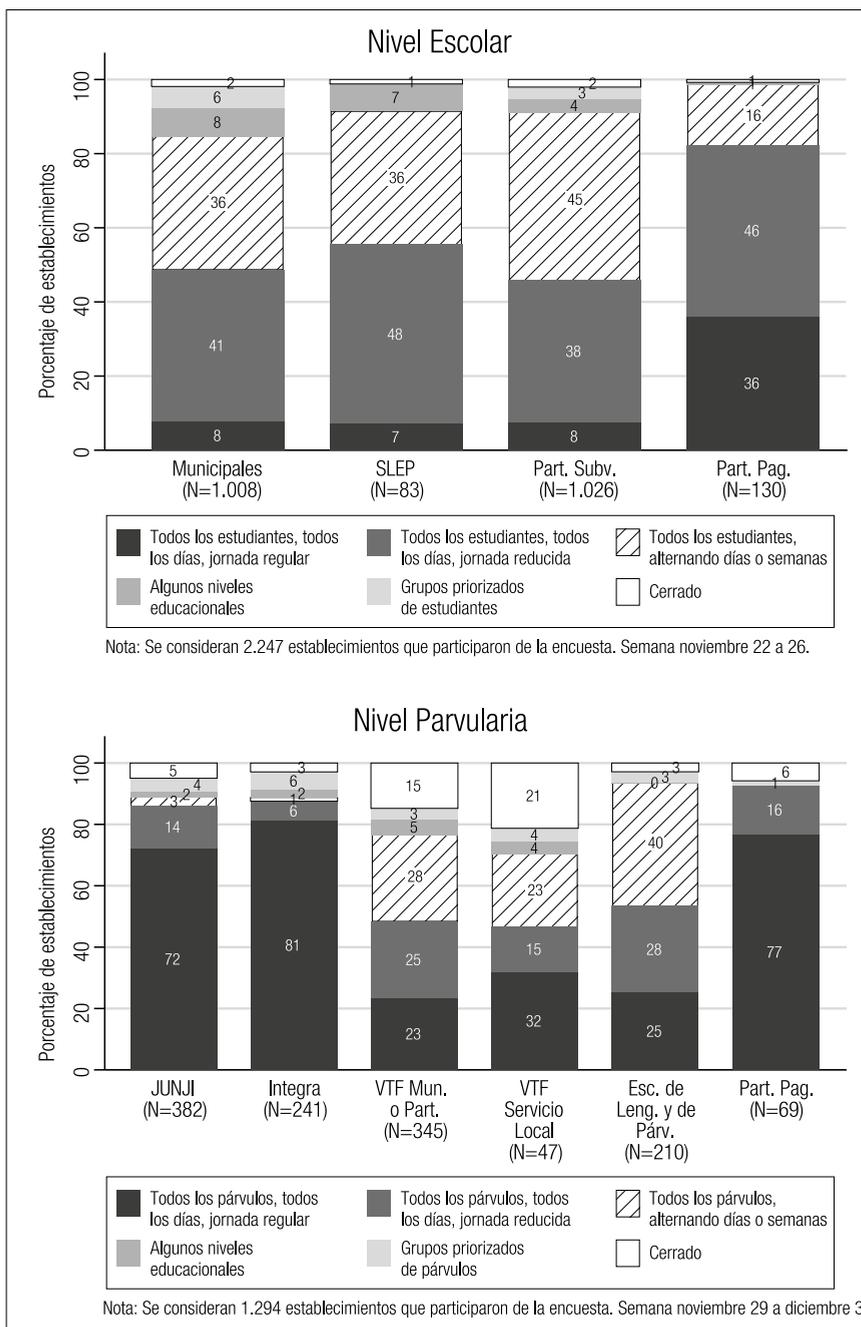
FIGURA 2. **Porcentaje de establecimientos educacionales en Fase 2 con actividades presenciales por dependencia administrativa y por ola**



Fuente: elaboración propia con datos de las encuestas aplicadas.

Pese a la convergencia en la tasa de apertura entre dependencias administrativas, permanecieron diferencias importantes en el tipo de apertura que experimentaron, tanto en el sistema escolar como en el sistema de educación parvularia. La Figura 3 describe sus modalidades de apertura, utilizando los datos de la última ola para cada nivel. En el sistema escolar se observa una gran diferencia entre el sistema particular pagado y el resto de dependencias administrativas. El 36% de los EE particulares pagados abrieron durante la tercera semana de noviembre para todos los estudiantes todos los días y con la misma jornada que tenían pre-pandemia, en contraste con el 8% en el resto del sistema escolar, sin diferencias entre EE municipales, SLEP y particulares subvencionados. Por otra parte, en la educación parvularia, los VTF y las escuelas de lenguaje y de párvulos implementaron con mayor frecuencia modalidades de apertura alternativas, ya sea alternando la asistencia en días o semanas diferentes y/o definiendo una jornada diaria más corta, mientras que la gran mayoría de los EE de JUNJI, Integra y particulares pagados abrieron de forma regular.

FIGURA 3. **Modalidad de funcionamiento de los establecimientos por dependencia administrativa, en la última ola de la encuesta**



Fuente: elaboración propia con datos de las encuestas aplicadas.

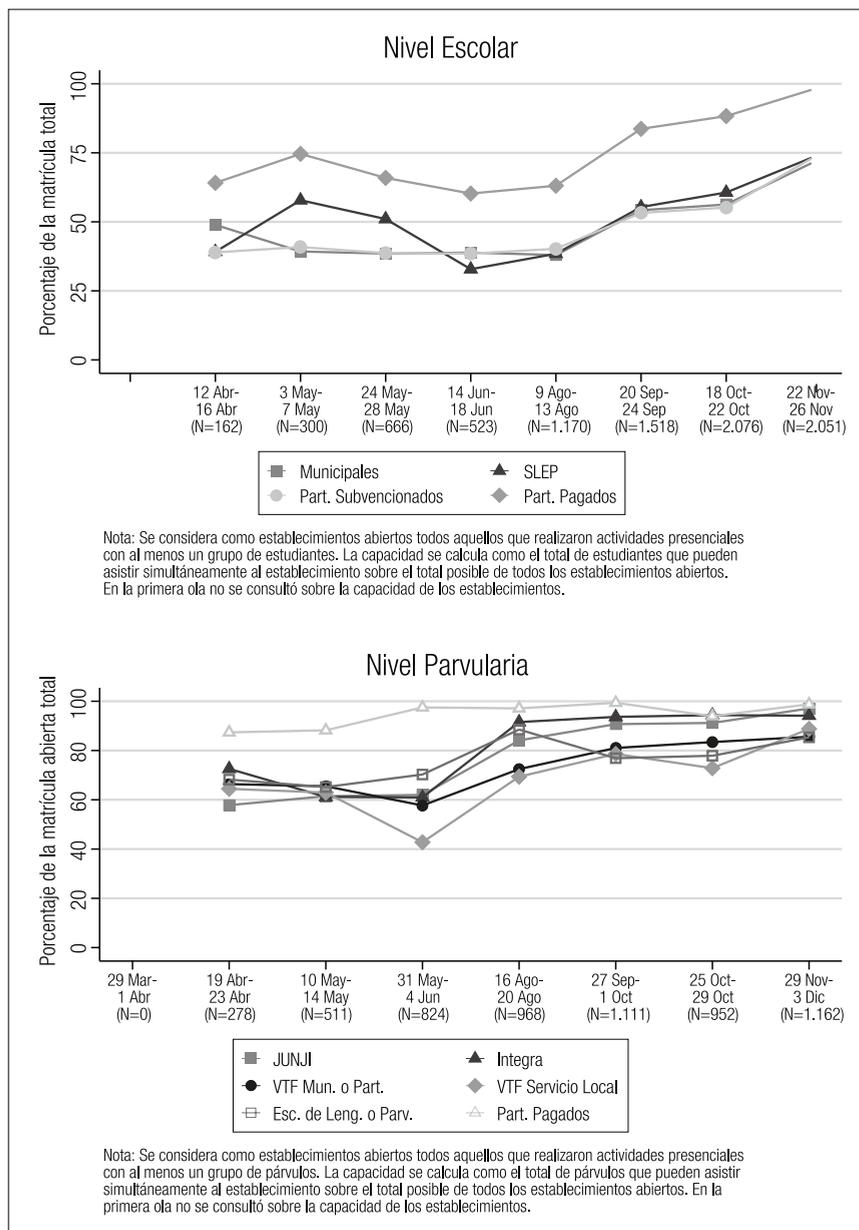
4.3. Proceso de vacunación y cambio en la capacidad de los establecimientos

Debido a los protocolos sanitarios que deben aplicar los EE para funcionar, la capacidad de recepción diaria de los establecimientos es menor al total de su matrícula. Esto implica que, en general, no todos los estudiantes y párvulos pueden asistir simultáneamente al establecimiento. Sin embargo, luego de que el Instituto de Salud Pública autorizara la vacunación desde los seis años a comienzos de septiembre de 2020, el Mineduc permitió a los EE recibir simultáneamente a todos los estudiantes de los niveles con 80% o más de los estudiantes con esquema primario de vacunación (dos dosis). Esta política se inició en el mes de noviembre y fue acompañada de una plataforma con información sobre el proceso de vacunación escolar en el país⁵. De acuerdo con los datos de la tercera semana de noviembre para el sistema escolar, el 74% de los EE indicó tener al menos un curso con el 80% de los estudiantes vacunados, aumentando a 99% al considerar solamente la educación media. Sin embargo, no todos aprovecharon la oportunidad de liberar la restricción de capacidad impuesta para esos niveles. En cada nivel, solo entre el 36% y 69% de los EE con más del 80% de los estudiantes inmunizados declara haber aumentado su capacidad para recibir a todos los estudiantes, siendo significativamente mayor este aumento en educación media.

Esta flexibilización del protocolo sanitario en función de la vacunación escolar generó un aumento significativo de los estudiantes que podían asistir presencialmente a sus EE durante el segundo semestre. La Figura 4 muestra la evolución de la capacidad de recepción total de los EE como porcentaje de la matrícula total para ambos niveles educacionales. En el sistema escolar, el porcentaje de estudiantes que podía asistir presencialmente de forma simultánea pasó de representar un 44% de la matrícula total a mediados de agosto a un 75% en la tercera semana de noviembre. Este aumento ocurrió de forma similar entre dependencias administrativas, aunque permaneciendo en todo momento una brecha significativa entre los EE particulares pagados y las otras tres dependencias. La experiencia de la educación parvularia muestra tendencias algo diferentes, ya que la capacidad de los establecimientos representó un alto porcentaje de la matrícula total (en torno al 90%) a lo largo de todo el segundo semestre, incluso aumentando levemente, dando cuenta de menores restricciones en la asistencia de los niños y niñas. Cabe destacar una capacidad ligeramente menor entre los VTF, representando alrededor del 85% de la matrícula total en la última semana de noviembre.

5 <https://vacunacionescolar.mineduc.cl>.

FIGURA 4. **Capacidad diaria del sistema educativo como porcentaje de la matrícula total de establecimientos abiertos por dependencia administrativa y por ola**

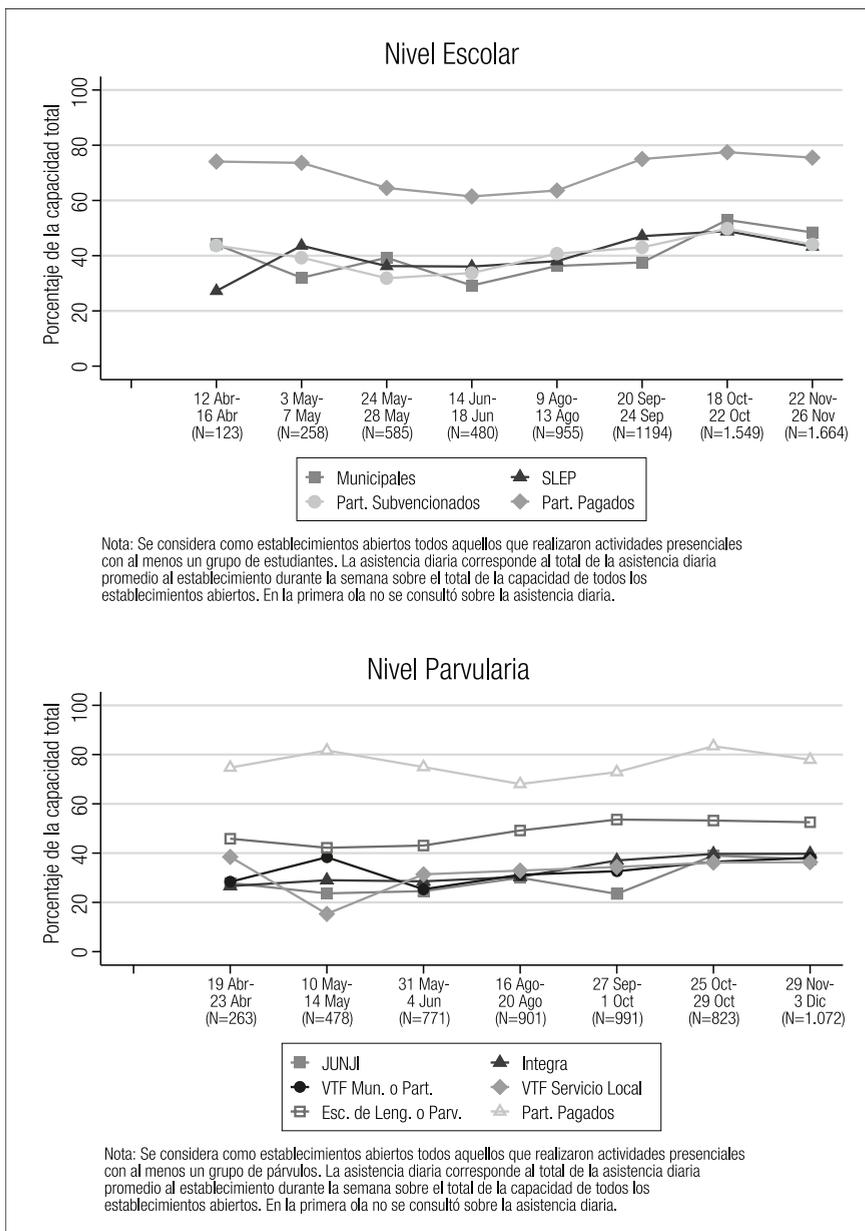


Fuente: elaboración propia con datos de las encuestas aplicadas.

4.4. Asistencia de los estudiantes

Entre los EE de nivel escolar y centros de atención parvularia que realizaron actividades presenciales durante el periodo analizado, se consultó respecto de los niveles de asistencia diaria y el total semanal de estudiantes o párvulos que asistieron al menos una vez. A pesar del aumento en la capacidad de recepción diaria del sistema escolar y de las bajas restricciones en la capacidad de recepción en el sistema de educación parvularia, la asistencia diaria permaneció en niveles bajos durante todo el año 2021 entre los EE que se encontraban realizando actividades presenciales. La Figura 5 muestra el total de la asistencia diaria como porcentaje de la capacidad de recepción total según dependencia administrativa. El porcentaje de estudiantes que asistió diariamente se mantuvo reducido respecto del total de estudiantes que podían asistir, fluctuando entre 35% y 55% en el sistema escolar y 30% y 45% en la educación parvularia, aunque con una tendencia levemente creciente durante el segundo semestre en ambos niveles en casi todas las dependencias administrativas. Es importante resaltar que, a pesar de que más estudiantes participan presencialmente, en la última semana analizada el porcentaje de asistencia disminuye porque aumenta la capacidad del sistema sin aumentar la asistencia de forma proporcional.

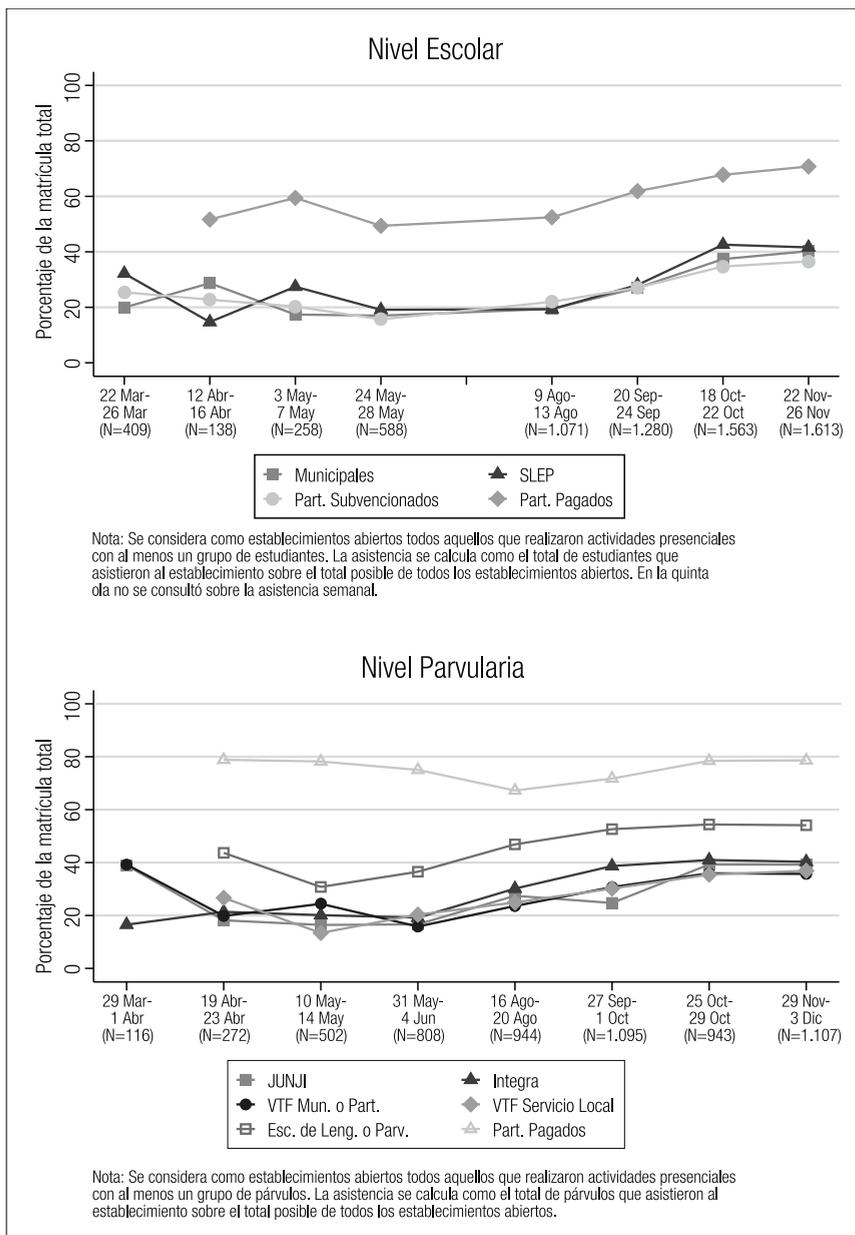
FIGURA 5. **Asistencia diaria sobre la capacidad total en establecimientos educacionales abiertos**



Fuente: elaboración propia con datos de las encuestas aplicadas.

Dado que no todos los estudiantes están invitados a asistir a clases todos los días, nos interesa saber cuántos estudiantes asisten al menos una vez a la semana a alguna actividad presencial. La Figura 6 muestra la evolución del total de estudiantes y párvulos que asistieron al menos un día a la semana como porcentaje de la matrícula total por dependencia administrativa. Considerando que la apertura de los EE aumentó durante el segundo semestre, una fracción creciente de estudiantes y párvulos asistieron al menos un día a la semana a clases. Sin embargo, siguió siendo una baja proporción durante todo el año 2021. Al considerar la totalidad del sistema escolar, la asistencia semanal total pasó de representar el 27% de la matrícula total a mediados de agosto a 42% en la tercera semana de noviembre. Estas cifras corresponden a 34% y 43% en la educación parvularia, respectivamente.

FIGURA 6. **Asistencia al menos un día durante la semana sobre la matrícula total en establecimientos educacionales abiertos**



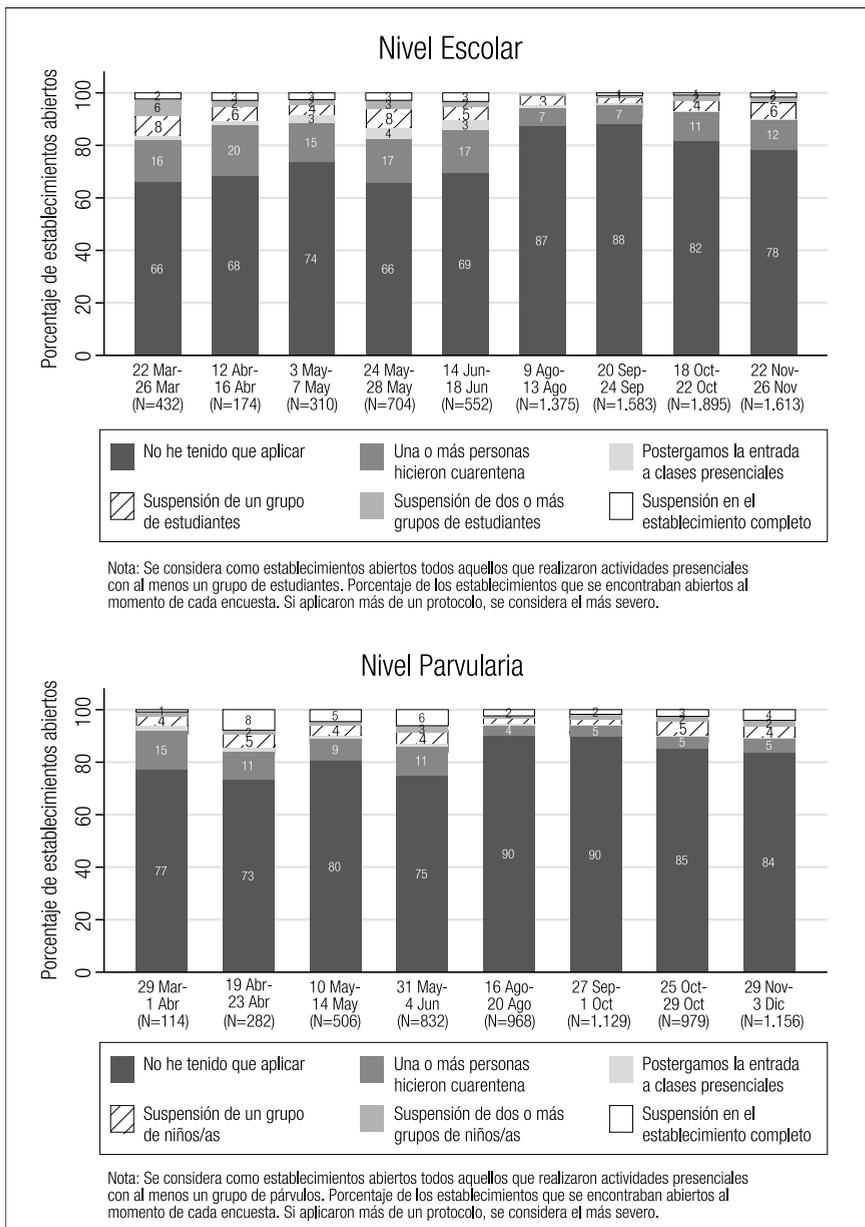
Fuente: elaboración propia con datos de las encuestas aplicadas.

En los dos indicadores de asistencia, es decir, asistencia diaria sobre la capacidad y asistencia semanal sobre la matrícula, los establecimientos particulares pagados alcanzaron tasas significativamente mayores que las demás dependencias administrativas tanto en educación parvularia como escolar. Esta desigualdad en la asistencia anticipa el incremento en la brecha de oportunidades de aprendizajes a partir de la pandemia entre tipos de establecimientos, puesto que la presencialidad conlleva una mayor oportunidad para mejorar aprendizajes curriculares como condiciones socioemocionales y de bienestar en general.

4.5. Aplicación de protocolos de alerta temprana

El Mineduc estableció un protocolo de alerta temprana de casos COVID-19 en EE para disminuir el riesgo de brotes en los establecimientos, implementando acciones de monitoreo activo de casos (confirmados, probables, sospechosos y contactos estrechos) y respuesta oportuna, en coordinación con el Minsal (Ministerio de Educación, 2021a). Entre los EE de nivel escolar y centros de atención parvularia que abrieron en los distintos momentos de 2021, un porcentaje sustantivo de cada ola declaró no haber tenido necesidad de aplicar los protocolos de alerta temprana por casos confirmados o sospechosos de COVID-19 en esa semana. La Figura 7 muestra que, durante todo este año, entre un 66% y 90% de los EE no necesitó aplicar ningún tipo de medida preventiva en la semana de la encuesta y, en caso de hacerlo, esta consistió mayoritariamente en aislamiento de una persona afectada. La proporción de establecimientos que requirió o decidió cerrar el establecimiento completo por prevención fue menos del 4% en el sector escolar y menos de 8% entre los centros de atención parvularia. No es posible determinar, con nuestros datos, si se realizaron protocolos en las semanas que no fueron cubiertas por las encuestas. De todas formas, la tendencia en la aplicación de estas medidas al interior de los EE refleja la situación epidemiológica a nivel nacional, siendo más frecuente ante alzas en la tasa de incidencia de COVID-19 en el país. Esta correlación da cuenta que, aunque sin afectar mayormente al sistema en su conjunto, la evolución de la pandemia probablemente tuvo alguna repercusión sobre la presencialidad en el sistema educativo.

FIGURA 7. **Aplicación de protocolos de alerta temprana frente a casos confirmados o sospechosos de COVID-19**



Fuente: elaboración propia con datos de las encuestas aplicadas.

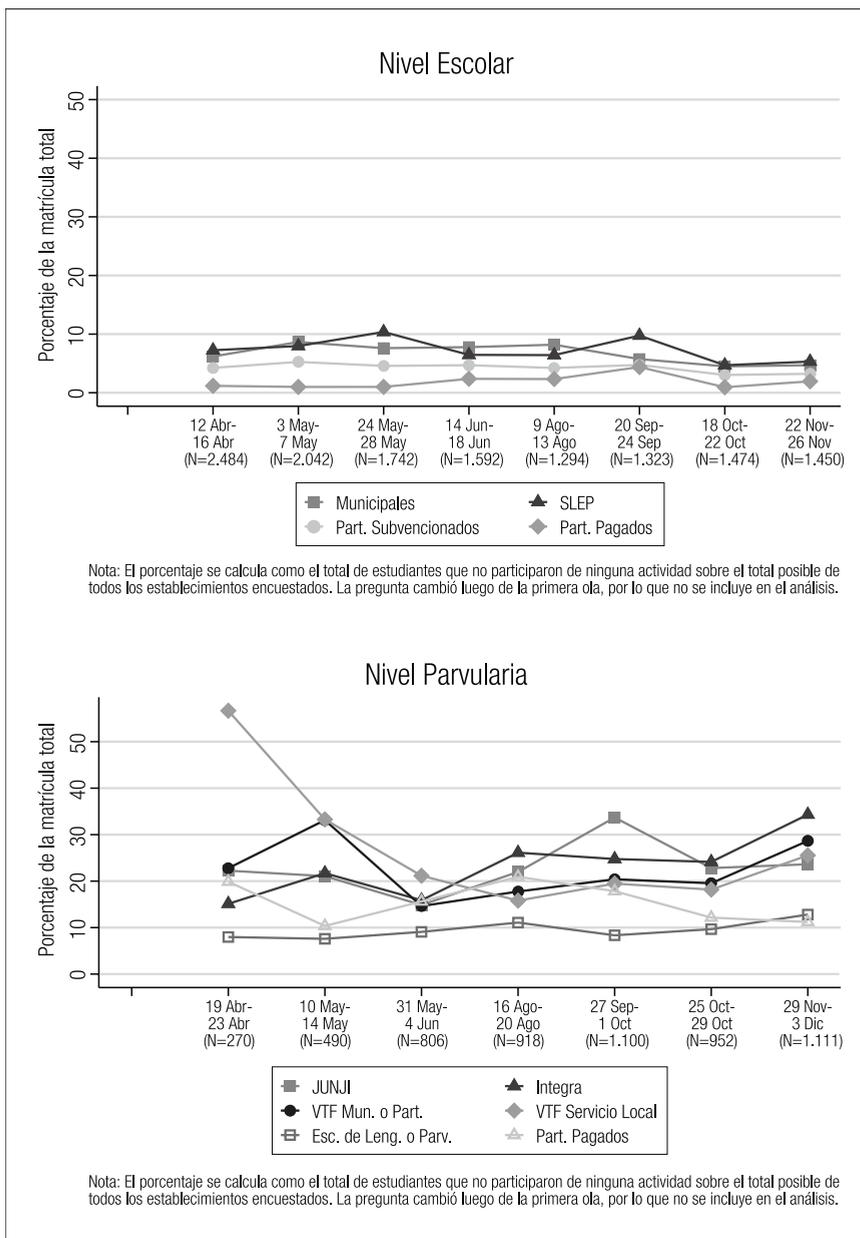
4.6. Exclusión: estudiantes que no han participado de ningún tipo de actividad

Uno de los mayores riesgos de la pandemia en el sistema educacional es el incremento de la exclusión escolar, especialmente la deserción de estudiantes (Willyard, 2021). Para reducir esta situación crítica es indispensable que cada establecimiento se mantenga vinculado en forma regular con todos y cada uno de sus estudiantes, apoyando su bienestar socioemocional y oportunidades de aprendizaje. A través del cuestionario, hemos indagado en el grado de conectividad de los participantes y sus mecanismos, y la proporción de niños, niñas y adolescentes con quienes el EE o centro de educación parvularia no mantuvo vínculo. Este es el grupo con mayor riesgo de exclusión escolar.

La Figura 8 muestra tres resultados principales. Primero, en promedio a nivel escolar, los EE no logran contacto (llamadas telefónicas, visitas a domicilio, retiro de materiales impresos) con un 3% a 6% del total de estudiantes matriculados, terminando el año con un 3,6%. Segundo, este problema es más crítico en la educación parvularia, donde la proporción de estudiantes sin contacto alcanza entre 12% y más de 30% de acuerdo con la institución responsable de este nivel. Esta compleja situación implica que, al terminar el año, un 25% del total de párvulos no haya tenido ninguna vinculación con sus centros educativos. Finalmente, la situación no mejoró durante el segundo semestre, sino que se mantuvo estable en estas elevadas cifras. El riesgo de deserción sigue siendo alto para una proporción sustantiva de estudiantes, y es más crítico en los centros de educación parvularia. Estos requieren políticas de retención de carácter urgente.

Uno de los factores que puede haber afectado de forma importante la pérdida de vinculación entre estudiantes y sus centros es que muchos hogares no tuvieron conectividad adecuada para participar de las actividades de forma remota. De acuerdo con los datos recogidos en las encuestas, entre el 25% y 30% de los estudiantes no cuenta con la conectividad necesaria para participar de la educación remota. Este problema fue mayor en los EE municipales en el sistema escolar y en los EE de JUNJI en la educación parvularia (entre el 30% y 35% de las familias sin conexión suficiente en promedio). Al mismo tiempo, nuestros datos sugieren que esta desvinculación se reduce parcialmente cuando el establecimiento realiza actividades presenciales.

FIGURA 8. **Porcentaje de estudiantes sin participar de ninguna actividad sobre la matrícula total en establecimientos educacionales**



Fuente: elaboración propia con datos de las encuestas aplicadas.

4.7. Satisfacción de los equipos educativos y apoderados

En general, durante el año hubo un alto y creciente nivel de satisfacción en los equipos educativos y apoderados en relación con el funcionamiento de los EE, de acuerdo con la percepción de los participantes. En octubre, en el 84% de los EE del sistema escolar se registró una satisfacción con nota 6 o superior (de 1 a 7) en los equipos educativos y el 82% reportó la misma situación para los apoderados. En centros de atención parvularia, los números son similares para las familias (85%) y levemente inferiores entre los equipos educativos (75%). En todos los casos, el porcentaje de satisfacción alta aumentó en el transcurso del año. El nivel de insatisfacción (nota menor a 4) fue bajo en todas las olas y disminuyó conforme el porcentaje de satisfacción alta aumenta, aunque es importante recordar que las encuestas son respondidas por los directores.

4.8. Prioridades reportadas durante 2021

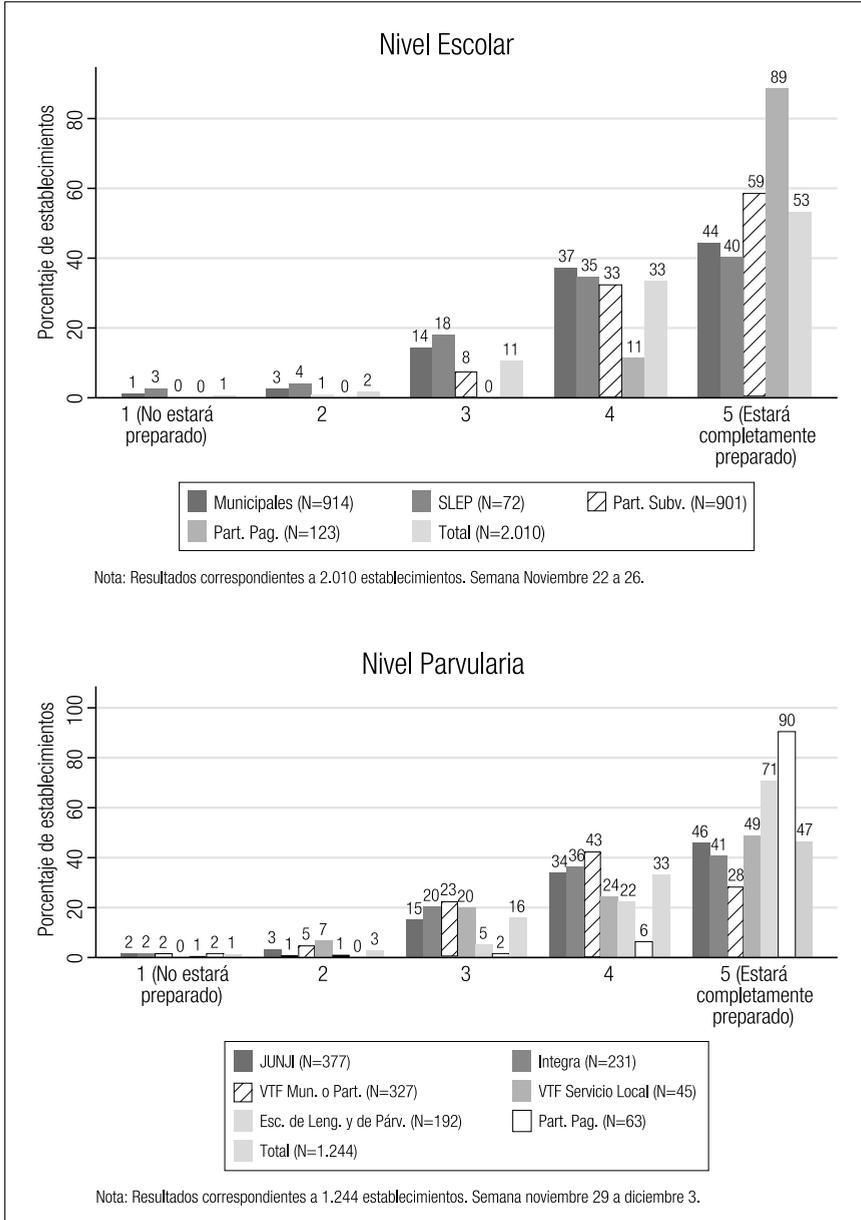
En las encuestas de agosto y septiembre se les preguntó a los directores sobre las principales prioridades que debían trabajar durante el mes siguiente. Entre los EE de nivel escolar, los tres aspectos prioritarios a mejorar declarados en el mes de septiembre fueron: mantención de protocolos sanitarios (53%), aumento de la asistencia de los estudiantes (46%) y aumento de la confianza de los apoderados (37%). La preocupación por cerrar brechas de aprendizaje se posicionó en cuarto lugar, bajando un puesto respecto del mes de agosto. Los EE de nivel parvularia declararon preocupaciones similares en septiembre, pero variaba uno de los aspectos que aparecen entre los cuatro principales: 48% declaró como prioridad la mantención del vínculo con párvulos no presenciales, 46% la mantención de protocolos y 45% el aumento de la asistencia de los párvulos.

4.9. Preparación y necesidades para el trabajo presencial en el año 2022

El Mineduc ha declarado que el año 2022 se volverá a la obligatoriedad de asistir a clases presenciales. Si bien no todos los establecimientos podrán volver a la jornada y turnos prepandemia, se espera que el requisito de asistir a clases no sea voluntario de parte de los estudiantes y se espera que los EE funcionen a su máxima capacidad autorizada, según el nivel de vacunación de cada curso. Se le preguntó a los EE cuán preparados se consideraban para trabajar de forma presencial en 2022 con estas nuevas condiciones. La Figura 9 reporta el porcentaje de EE que declara estar entre completamente preparado (5) a no preparado (1) por dependencia administrativa. Observamos que la gran mayoría se declara muy o completamente preparado, aunque aún hay un 14% de EE en el nivel escolar y un 20% en el nivel parvularia con puntaje 3 o menor. Esto es una señal de preocupación que debe ser trabajada con los EE respectivos antes de comenzar el año escolar 2022.

Para saber cómo apoyar a los EE en su preparación para reabrir en el año 2022, les preguntamos también, de forma abierta, cuáles eran sus principales necesidades para poder funcionar de forma adecuada. Las necesidades más recurrentes fueron tener acceso a materiales para la correcta sanitización de los espacios y de protección personal, como mascarillas (un 30% de menciones), realizar mejoras de infraestructura (18% de menciones) y aumentar o coordinar el personal disponible para presencialidad (con 14% de menciones), seguida por adaptar espacios para recibir a todos los estudiantes y asegurar implementación y cumplimiento de los protocolos sanitarios. El resto de los establecimientos hizo mención a una lista variada de necesidades, incluyendo vacunación, conectividad, confianza de apoderados, asistencia, apoyo de autoridades, clases híbridas, información, contexto sanitario y disminución de brechas de aprendizajes, entre otros. El detalle se entregará en un reporte separado.

FIGURA 9. **Nivel de preparación de los establecimientos para recibir a todos los estudiantes y párvulos en marzo de 2022 por dependencia administrativa. Resultados de la última ola**



Fuente: elaboración propia con datos de las encuestas aplicadas.

Dentro de las posibles estrategias para apoyar el trabajo de los EE se encuentra una serie de políticas ya implementadas durante 2021. Preguntamos sobre la valoración de cada una de estas en la última encuesta que se aplicó en el año. Las políticas consideradas de mayor utilidad durante 2021 fueron la flexibilización de la jornada escolar, la priorización curricular y la disponibilidad de diagnósticos DIA en el sector escolar, y los webinars, priorización curricular y herramientas de mejora continua en el sector de educación parvularia. Asimismo, se consultó sobre la utilidad de estas mismas políticas para enfrentar los desafíos que proyectan para el año 2022. Las estrategias con mayor apoyo en este sentido son la mejora de conectividad, flexibilidad de jornada escolar y priorización curricular, en el sector escolar, y webinars, priorización curricular y herramientas de mejora continua en educación parvularia. Casi todas las propuestas tienen más de un tercio de apoyo en su máximo nivel (*extremadamente útil*).

5. Propuesta de políticas públicas para mejorar la respuesta del sistema educativo a la crisis sanitaria: una mirada desde las respuestas a las encuestas de monitoreo

5.1. Desafíos urgentes

La información levantada periódicamente de directores y directoras de establecimientos escolares y de educación parvularia durante el año 2021 nos permitió documentar y analizar las dificultades y principales tensiones que la pandemia impuso al sistema educacional respecto de su funcionamiento presencial y sus esfuerzos por servir a sus estudiantes aún en funcionamiento remoto. A partir de la evidencia recolectada, destacamos varios aprendizajes que creemos podrían mejorar la capacidad de respuesta del sistema educacional frente a esta crisis sanitaria y otras posibles crisis. Primero nos enfocamos en los desafíos más urgentes y de corto plazo.

5.1.1. Aumento de la asistencia

Pese al aumento significativo de la apertura de las escuelas, jardines y salas cuna durante el segundo semestre de 2021, en paralelo al crecimiento del porcentaje de estudiantes y párvulos que pueden asistir simultáneamente a su EE, la asistencia de al menos un día a la semana se ha mantenido en niveles bajos durante todo el año 2021, sin superar el 42% de la matrícula total del sistema. Es urgente incentivar la asistencia generalizada de estudiantes a sus respectivos EE desde el retorno a clases en marzo de 2022. Los directores y directoras lo declararon dentro de sus prioridades de mayor urgencia en septiembre de 2021. A continuación, enumeramos algunas recomendaciones y estrategias para incentivar la asistencia.

Primero, implementar campañas o programas de valoración de la asistencia a clases junto con entrega de información sobre los riesgos de ir a

la escuela en pandemia y también los posibles efectos de no ir. Para esto se requiere información sobre los casos que ocurren en los EE asociados a clases presenciales. La principal razón para la baja asistencia reportada por directores durante la tercera semana de septiembre es el temor al contagio. Los apoderados pueden no tener una estimación acertada del impacto negativo en el desarrollo de sus hijas e hijos que significa no asistir al colegio. Una mayor transparencia e información respecto de la situación sanitaria en los EE podría aumentar la confianza de los apoderados en su funcionamiento y aplicación de protocolos sanitarios.

Segundo, aprovechar la capacidad completa permitida en el EE, coordinando un trabajo con las familias y la comunidad educativa. Debiese haber información recurrente a todas las familias de escuelas, liceos y jardines infantiles que habrá una apertura generalizada en marzo de 2022, incluyendo las medidas específicas implementadas para el control de transmisión del virus, a menos que la evolución de la pandemia se vuelva crítica, por ejemplo, por el surgimiento de una nueva variante del virus.

Tercero, preparar a todos los EE del país para recibir matrícula completa. En aquellos EE donde no se pueda por problemas estructurales, debería existir una adecuada coordinación entre los oferentes educativos, de tal forma que cada niño, niña y joven tenga un establecimiento donde asistir presencialmente desde el primer día del nuevo año escolar. La modalidad de turnos y jornadas reducidas a veces dificulta la logística de apoderados y desincentiva la asistencia. Celebramos la política de levantar las restricciones de capacidad a los niveles educativos con más del 80% de estudiantes con esquema de vacunación completa, la cual, siguiendo la orientación del Ministerio de Salud, permitió a cerca del 70% de los EE con enseñanza media aumentar su capacidad para recibir a todos los estudiantes del nivel. En la educación parvularia, a fines de noviembre de 2021, cerca del 90% de los EE de JUNJI, Integra y particulares pagados podían recibir diariamente a todos los niños y niñas matriculados, existiendo mayores restricciones para los jardines VTF.

Finalmente, resolver la entrega de colaciones y almuerzos en los centros educacionales, puesto que, como fue explicado por autoridades del Mineduc, no es compatible que se entreguen las raciones de Junaeb para algunos estudiantes y para otros se continúe la entrega de cajas de alimentos a sus familias en un mismo centro educativo. Esto permitirá asegurar mayor presencialidad desde el inicio del año escolar 2022.

5.1.2. Apoyo en la apertura de escuelas que siguen completa o parcialmente cerradas y en la preparación para aumentar la capacidad en 2022

Si bien el 98% de los EE se encontraba abierto desde octubre, muchos funcionan aún en turnos y jornadas parciales. En el sistema escolar, esto implica que las horas semanales en las que pudieron asistir los estudiantes a fines del

segundo semestre representaban un 55% de las horas semanales que tenían antes de la pandemia. En educación parvularia este porcentaje equivale a 81%, por lo que el desafío es mayor en el nivel escolar.

Es esencial mantener el apoyo a las escuelas para que puedan abrir de forma segura para todos sus estudiantes, realizando un seguimiento personalizado. Sería útil, por ejemplo, dadas las necesidades declaradas por los establecimientos a final de año, apoyar en la implementación y mantención de protocolos, uso de espacios, mejora de infraestructura y distribución de personal. Una buena estrategia es estudiar buenas experiencias de municipios y EE municipales que llevan mayor tiempo trabajando presencialmente (por ejemplo, las comunas de Vichuquén o Calama), y que puedan servir de referencia para avanzar en la presencialidad en EE municipales, coordinando regularmente con las asociaciones de municipios en la recolección y difusión de estos casos modelos. Adicionalmente, tanto el Mineduc como la Dirección Nacional de Educación Pública pueden realizar un levantamiento de información sobre las razones por las que EE aún no han abierto o lo han hecho para algunos estudiantes. Es indispensable identificar los principales factores que explican que se mantengan establecimientos sin actividades presenciales. El fin de las restricciones de capacidad en los EE también facilitará la apertura, aunque aumenta la demanda de insumos sanitarios y la complejidad en la implementación de protocolos sanitarios.

5.1.3. Mejoras y robustecimiento de prácticas de funcionamiento híbrido

Si bien la mayoría de los EE desarrollaron actividades presenciales, durante el segundo semestre se mantuvo la educación remota. El 68% del total de EE abiertos realizan clases simultáneas en ambas modalidades (clases híbridas). Varios factores explicarían que la mayoría de los EE deberán mantener educación a distancia por un largo tiempo más. Primero, las restricciones en la cantidad de estudiantes que pueden asistir presencialmente a los EE para el adecuado cumplimiento de los protocolos sanitarios. Si bien estas restricciones han disminuido y en solo el 47% de los EE no pueden asistir todos los estudiantes simultáneamente, estos EE deben implementar turnos, alternando días o reduciendo jornadas, manteniendo una parte importante de estudiantes en sus hogares. Segundo, parte de los estudiantes y sus familias tienen temor de asistir presencialmente, requiriendo apoyo remoto para su educación. Tercero, aún entre estudiantes que asisten presencialmente, los EE deben cerrar grupos o cursos intermitentemente, aplicando cuarentenas preventivas. A veces los estudiantes deben quedarse en sus hogares para seguir los protocolos de prevención. Constantemente habrá estudiantes que se encuentran parcial o totalmente en funcionamiento remoto por períodos. Todos estos factores aseguran que los establecimientos deberán funcionar mezclando educación remota y presencial por un tiempo más.

Según nuestros datos, más del 25% de los estudiantes no tienen un sistema de conexión a distancia. Esto es más común en EE municipales, situación que no varió sustantivamente entre mayo y agosto, los meses en los que preguntamos al respecto en la encuesta. En la educación parvularia la situación es aún más crítica. Muchos establecimientos han diversificado sus estrategias para resolver la vinculación con sus estudiantes, incluso en los casos en que la conectividad tecnológica no lo permite, por ejemplo, mediante la entrega de materiales impresos, *pendrives* o visitas regulares a los domicilios. Sin embargo, muchas de estas soluciones fueron improvisadas durante 2020, con algunas mejoras en 2021. Aún hay mucho espacio para mejorar en estrategias de educación remota e híbrida, respecto de recursos técnicos, habilidades técnicas, estrategias pedagógicas, entre otras, cuyo desarrollo requiere movilización y colaboración de sectores públicos y privados.

Nos parece prioritario identificar mecanismos híbridos de vinculación y aprendizaje que puedan responder a una reapertura presencial. Recomendamos apoyar en la mejora de la implementación de soluciones remotas e híbridas en el sistema, ya sea a través de colaboración, desarrollo profesional, recursos y herramientas. En paralelo, poner la conectividad de las familias y los trabajadores de la educación (docentes, parvularios, técnico y asistente de la educación) un carácter de urgencia. Algunos sostenedores públicos han resuelto esto de formas creativas. Por ejemplo, el SLEP Gabriela Mistral entregó un computador a cada docente y la Municipalidad de Peñalolén proveyó de plan de datos a estudiantes. Sin embargo, esto debe resolverse a nivel nacional y territorial, y no depender de la gestión de un equipo directivo o de las posibilidades particulares de cada familia o establecimiento.

5.1.4. Vínculo con estudiantes desconectados

La evidencia comparada muestra que el primer objetivo de los EE en tiempos de pandemia es la vinculación personalizada con los estudiantes. Para establecimientos que permanezcan cerrados la vinculación podría lograrse mediante dispositivos electrónicos. Sin embargo, hay enorme heterogeneidad socioeconómica y tecnológica en los establecimientos educativos y las familias. También hay diferencias en la factibilidad de esta vinculación de acuerdo con la edad de los niños, niñas y jóvenes. Por ejemplo, es muy complejo realizar clases telemáticas con niños y niñas en los jardines infantiles, educación preescolar y los primeros años de enseñanza primaria.

Los centros de educación parvularia y los EE han realizado enormes esfuerzos por desarrollar soluciones para sus estudiantes, desde clases telemáticas, el desarrollo de materiales compartidos mediante plataformas digitales (como Classroom, Facebook o Instagram), contactos por WhatsApp, envío de materiales en *pendrive*, impresión de materiales o visitas domiciliarias. A pesar de estos numerosos esfuerzos, existe un grupo de estudiantes con quie-

nes se hace más difícil esta vinculación regular. Estos son los estudiantes de mayor riesgo presente y futuro. Por un lado, hay mayor incertidumbre acerca de su salud socioemocional, aprendizajes y bienestar. Por otro lado, podrían estar viendo vulnerados otros derechos además de educación, poniendo en riesgo sus oportunidades de desarrollo y educacionales, entre las cuales están mayores probabilidades de repitencia y abandono.

Al finalizar el año 2021, el 3,6% del total de la matrícula en los EE y alrededor del 25% en los centros de educación parvularia no tiene ninguna vinculación educativa, ni presencial ni a distancia. Estos porcentajes son muy elevados –por ejemplo, para el sistema escolar, ello implica que hay más de 120.000 niños, niñas y jóvenes, para quienes su escuela o liceo no ha establecido contacto, y la evolución a través del segundo semestre no mostró una mejoría relevante. Durante el año propusimos que una forma simple de identificar buenas prácticas a replicar en este desafío era levantar los cientos de casos de EE que sí habían podido mantener un vínculo regular con cada uno de sus estudiantes, en contextos sociales, territoriales y culturales muy variados. Esto podría lograrse a partir de los datos levantados en este estudio. También instituciones responsables, como el Mineduc o la Dirección de Educación Pública, podrían usar la información levantada en este estudio combinada con datos administrativos del mismo ministerio, Agencia de Calidad de la Educación, nuevas encuestas o *focus groups*. También recomendamos activar con mayor intensidad el sistema de monitoreo mensual de cada EE con cada alumno y familia mediante el Sistema de Información de Gestión Educativa (SIGE) que regularmente deben completar todos los EE del país. Desde 2020 existe una tarea mensual de monitoreo individual. Es posible coordinar la información de SIGE con indicadores de aprendizaje y bienestar emocional levantados a través de instrumentos de la Agencia de la Calidad de la Educación, junto a información sobre el nivel de conectividad de la familia y disponibilidad de un adulto que pueda apoyar en el hogar del estudiante. El SIGE permitiría a cada EE integrar la información de sus estudiantes.

Considerando la alta tasa de estudiantes que no han podido ser conectados por sus centros educativos al finalizar el año, proponemos un conjunto de políticas de carácter urgente. Por una parte, es indispensable que los centros de educación parvularia intenten vincularse con estas familias para asegurar su matrícula de 2022. Los resultados también reflejan la necesidad urgente de desarrollar estrategias de apoyo para que cada centro educativo asegure una vinculación afectiva y educativa con los niños y niñas con quienes no tuvieron contacto en forma regular durante 2021, y para quienes están amenazados sus derechos educativos y oportunidades futuras de desarrollo. También es indispensable que al iniciar el año 2022, los centros educativos tengan planes de apoyo específicos para recuperar las habilidades y aprendizajes que estarán más rezagados entre los niños, niñas y jóvenes sin vincula-

ción en 2021. Nuevamente, las buenas experiencias que se implementen en 2022 sobre estas propuestas deberían estar disponibles en tiempo real para el resto del sistema educativo.

5.1.5. Continuidad y mejora del monitoreo del funcionamiento del sistema educacional en pandemia

El monitoreo del funcionamiento de EE ha sido esencial para entregar oportunamente antecedentes a las autoridades nacionales y locales de educación y a los equipos directivos de las escuelas. Ha permitido levantar información sobre aspectos que las autoridades centrales no alcanzan a detectar, como las causas de la no apertura, mecanismos diferenciados de apertura, prioridades en los desafíos mensuales que deben abordar los equipos directivos, diferenciación territorial y el levantamiento de buenas experiencias que pueden ser recursos valiosos para otros EE y centros de educación parvularia del país. Dado que el sistema educacional chileno continúa en un proceso gradual de reapertura, es indispensable continuar con este monitoreo del proceso durante 2022.

El año 2022 será un año de alta complejidad. Hay una significativa incertidumbre sobre la evolución de la pandemia y la aparición de nuevas variantes de preocupación, más transmisibles, como ómicron. Además de restablecer la asistencia masiva y regular de todos los alumnos del país, habrá múltiples desafíos para restablecer los aprendizajes y condiciones de desarrollo de los niños, niñas y jóvenes. También será importante identificar la diversidad de experiencias en el retorno a la presencialidad o si las respuestas nacionales, territoriales y de cada comunidad escolar son efectivas o se condicen con las prioridades identificadas al finalizar el año. Sería beneficioso que la experiencia desarrollada durante 2021 se mantenga en 2022, sumando al proceso actual de monitoreo de EE la identificación de mejores experiencias de las que aprender. Sería ideal mantener este esfuerzo de forma externa, como ha sido durante el 2021, ya que suma legitimidad al análisis y reporte de resultados. Como mencionamos, es preciso generar mecanismos para compartir experiencias, a través de una red de colaboración que permita desarrollar capacidades y prácticas para abordar los desafíos identificados en 2021 y los que aparezcan en 2022. También generar mecanismos regulares y formales de diálogo con las principales autoridades nacionales y territoriales a cargo del sistema escolar y de educación parvularia. Una red de este tipo puede ser liderada por las instituciones responsables de los establecimientos (DEP, que ya lo tiene como mandato a través de la ley de la Nueva Educación Pública, asociaciones de municipalidades y redes de sostenedores privados), además del Mineduc, la academia y organizaciones con experiencia en redes colaborativas de aprendizaje como Fundación Chile, Aprendo en Casa y otras. Dada la urgencia en la recuperación de aprendizajes, este tipo de instituciones debería difundir buenas prácticas de forma periódica, especialmente re-

portando datos y seguimiento de las brechas educativas de forma constante, particularmente en habilidades lectoras, asistencia y clima escolar.

5.1.6. Levantamiento y difusión de buenas experiencias entre establecimientos

Más allá de monitorear el proceso de reapertura, en algunas encuestas hemos preguntado a las directoras y directores si han realizado alguna acción que consideren valiosa en la gestión de la pandemia y que podría ayudar a otros EE. Cientos de directoras y directores han compartido algunas de sus iniciativas. Proponemos identificar algunas de estas y profundizar en su efectividad, replicabilidad y capacidad de responder a los desafíos que enfrentan los centros de educación parvularia y los EE. Estas experiencias podrían ser compartidas mediante talleres cerrados entre pares y/o webinars breves abiertos, y generar experiencias valiosas para otros centros educativos del país. Algunas de las temáticas más interesantes detectadas hasta ahora incluyen la implementación de educación híbrida, vinculación con los estudiantes en un contexto de presencialidad y no presencialidad, gestión de los recursos SEP (subvención escolar preferencial) para enfrentar desafíos, desarrollo de innovaciones pedagógicas para una mayor efectividad en los aprendizajes, aprendizajes con los niños y niñas de los grados iniciales o de niños y niñas con necesidades educativas especiales y, finalmente, fortalecimiento del bienestar socioemocional de los estudiantes y docentes.

5.2. Recomendaciones respecto de la brecha de aprendizaje en el mediano y largo plazo

5.2.1. Monitoreo del desarrollo de estudiantes y brechas en educación de forma censal, confiable y comparable en el tiempo

La evidencia mundial anticipa que la pandemia y el cierre de escuelas tendrá efectos de largo plazo en el desarrollo socioemocional y en aprendizajes prioritarios en diferentes componentes curriculares. Esto es un desafío crítico para 2022 y los años que vendrán. Las estimaciones del Banco Mundial a mediados del año 2020 indican que en Chile, debido a la pandemia, se podría retrasar el aprendizaje promedio de sus estudiantes en más de un 70% de lo esperado para un año normal. La evidencia comparada sugiere que este deterioro afectaría con mayor intensidad a los estudiantes vulnerables, con menor conectividad, con mayores dificultades de aprendizaje –como niños y niñas con necesidades educativas especiales– y donde no existieran adultos con posibilidades de apoyar en el desarrollo educativo de estos estudiantes.

Sin embargo, por ahora no existe en Chile información confiable que confirme estas predicciones o que revele si enfrentamos un escenario aún peor, o si en algunas zonas y grupos se necesitará mayor ayuda que en otros. El año 2019 en Chile no se realizó la evaluación de aprendizajes SIMCE de II Medio. Solo se cuenta con resultados para octavo básico y, levantados en condiciones que no permiten su validez técnica, cuarto básico. Durante 2020 y 2021

las condiciones generalizadas de educación a distancia llevaron a que no se aplicaran estas evaluaciones estandarizadas. Sin embargo, es indispensable que el país y cada EE, sostenedor y territorio cuente con diagnósticos detallados, confiables y comparables en el tiempo de aprendizaje y condiciones esenciales de bienestar en que se encuentra cada niño, niña y joven. Sin esta información no podremos dimensionar el impacto de la pandemia ni definir acciones generales y específicas para restituir aprendizajes y desarrollo integral. Tampoco podremos saber si esas acciones que potencialmente apliquemos han sido efectivas en cumplir los objetivos que decidamos priorizar, ni si las brechas educacionales se profundizan.

En este contexto, es indispensable que prontamente se implementen instrumentos de medición de aprendizaje relativos al currículo priorizado y del desarrollo socioemocional y bienestar de estudiantes de forma censal. Las pruebas DIA (Diagnóstico Integral de Aprendizaje) puestas a disposición de los EE durante el 2020 y 2021 por la Agencia de la Calidad, permiten evaluar alguno de estos aspectos y cuentan con un alto grado de legitimidad por las comunidades educativas. Sin embargo, estas pruebas no son aplicadas de forma comparable por cada estudiante y, en varios casos, fueron aplicadas en sus casas con apoyo de otros miembros del hogar, lo que lleva a errores en el diagnóstico de la situación de cada estudiante y afecta la utilidad de la herramienta. La interpretación de la información levantada depende de las condiciones de cada aplicación, la que es distinta en cada establecimiento, y solo cubre a quienes voluntariamente han decidido aplicarla (no existe información para alrededor de 40% de los estudiantes).

Para contar con información estratégica para cada EE, sostenedor, territorio y a nivel nacional, es necesario complementar información levantada por los diagnósticos autoaplicados con instrumentos de medición que tengan una implementación estandarizada que permita asegurar su interpretación y comparación a través del tiempo, y sean censales, como ha sido el SIMCE hasta 2019. Recomendamos que estas evaluaciones sean retomadas, aplicándose a partir de 2022. De aplicarse, creemos que sería preferible que en 2022 los resultados no conlleven efectos en clasificación de EE, o entrega de incentivos a equipos profesionales, técnicos o administrativos de los centros, ni tampoco sean una orientación de información a las familias para la elección de establecimientos.

Tanto pruebas SIMCE como DIA son indispensables y complementarias para que cada comunidad escolar y territorial pueda identificar con claridad la situación de cada estudiante, generar prioridades y estrategias para restablecer aprendizajes y el desarrollo de capacidades individuales y colectivas, y también, para monitorear los efectos de estas iniciativas en el tiempo, compartiendo así oportunamente aquellas prácticas más efectivas con otras

comunidades. Esta información es esencial para el diseño, priorización y focalización de estrategias para la mitigación del impacto de la pandemia y también para una distribución de recursos pertinente.

5.2.2. Mantención y actualización de la priorización curricular

A partir de la información recopilada con los instrumentos de medición de aprendizaje y diagnósticos nacionales será necesario mantener y actualizar la priorización curricular. Es posible que sea necesario hacer priorizaciones diferenciadas a nivel local, dadas las diversas necesidades territoriales y la diversidad en que distintos sectores vivieron la pandemia, el acceso a educación remota, apoyo en el hogar y acceso a educación presencial.

5.2.3. Uso de DIA para gestión por sus sostenedores

Es indispensable que los resultados de las pruebas DIA, así como del procesamiento del SIGE y otras estrategias de generación y análisis estratégico de datos queden disponibles para los establecimientos, sostenedores y otros actores de la comunidad educativa en forma simple y oportuna. La información y conocimiento a partir de los datos generados por el sistema educacional chileno tienen un innegable valor social y permitirían apoyar una toma de decisiones más informada. Esto es urgente durante la pandemia y en el proceso de recuperación de aprendizajes que comenzará en 2022 y no sabemos cuándo terminará.

Los sostenedores no pueden quedar ajenos a esta información crítica, como ocurre actualmente. Los datos se entregan directamente a los EE, dificultando la gestión de sostenedores municipales, estatales y privados, que deben recolectar la información a través de cada establecimiento. La actual situación impide que los sostenedores puedan definir estrategias diferenciadas entre sus establecimientos, identificar mejores experiencias y promover mecanismos de colaboración horizontales. Tampoco facilita el monitoreo continuo para determinar si las acciones de recuperación y prioridades definidas van avanzando positivamente, o si requieren ajustes para lograr sus objetivos.

5.2.4. Implementación de estrategias de mitigación de impacto de la pandemia

Finalmente, los resultados de los diagnósticos nacionales que se realicen informarán sobre la implementación de estrategias nacionales de mitigación del impacto de la pandemia de forma focalizada en aquellos sectores, niveles y estudiantes que requieren mayor dedicación y en quienes se debería dirigir mayor parte de la inversión de estos esfuerzos. Entre ellas se encuentran estrategias de acompañamiento docente o reforzamiento al trabajo tradicional docente con estrategias no tradicionales. Una de las estrategias que más rápidamente se está implementando a nivel mundial son los sistemas de tutorías personalizadas estudiante-adulto como complemento al trabajo docente. Ya hay evidencia del impacto positivo que pueden tener los sistemas de tutorías durante la pandemia. Carlana y La Ferrara (2020), en Italia, y

Arriola et al. (2021), en España, documentaron los beneficios que pueden traer las tutorías remotas en aprendizajes, asistencia, graduación y dimensiones socioemocionales de estudiantes. Esto inspiró, por ejemplo, a países como el Reino Unido, y los estados de California y Colorado en Estados Unidos, a implementar tutorías a escala masiva, invirtiendo miles de millones de dólares para esto. A nivel nacional, ya se encuentran en expansión varias organizaciones sin fines de lucro que nacieron durante la pandemia para implementar sistemas de tutorías en distintos niveles. LetraLibre, Conectado Aprendo, Techo, son algunos que ya trabajan en el sector municipal, estatal y subvencionado implementando tutorías remotas entre adultos voluntarios y estudiantes, en coordinación, en algunos modelos, con el docente a cargo del curso y con el Mineduc.

Estrategias como estas, además de trabajo con apoderados, permiten realizar trabajo directo e individualizado para estudiantes priorizados por los diagnósticos y pueden jugar un rol importante para recuperar las trayectorias de desarrollo de miles de niños y niñas, mientras se promueve el aceleramiento del aprendizaje colectivo a través de la colaboración de comunidades educativas.

6. Conclusión y recomendaciones respecto de futuras crisis

La pandemia ha dejado importantes desafíos para el sistema educacional. Existen desafíos pendientes para asegurar el derecho a la educación presencial de niños y niñas y jóvenes, y también desafíos emergentes para disminuir brechas de desarrollo amplificadas durante la pandemia. La evidencia internacional sugiere que estudiantes que provienen de contextos socioeconómicos más desaventajados son quienes han experimentado caídas más pronunciadas en aprendizaje y habilidades. A esto se suma la información levantada en este estudio, que muestra brechas tanto en el acceso a educación presencial como en el nivel de asistencia. Las consecuencias de esta brecha aún no se dimensionan, pero el pronóstico es sombrío. Esto supone un desafío significativo para los EE y autoridades educacionales, en cuanto a la generación de instrumentos para identificar y hacer seguimiento a los problemas de aprendizaje y desarrollo integral de estudiantes. Se requieren estrategias orientadas a restituir un desarrollo integral, como programas remediales, priorización de currículum, acompañamiento a docentes y estrategias aún por desarrollar. Estos desafíos suponen un trabajo mancomunado entre los distintos actores de las comunidades educativas que deberán ser asumidos en el corto y mediano plazo, para avanzar en equiparar las oportunidades de niños y niñas de nuestro país.

La crisis del COVID-19 ha acelerado la adopción de tecnologías digitales para trabajo y educación telemática. Más en general, ha acelerado la adop-

ción de tecnologías digitales en educación. Si bien la pandemia ha confirmado que los estudiantes aprenden mejor en persona, con un profesor y compañeros en una sala de clases, las clases virtuales permiten mayor accesibilidad a clases remotas, por ejemplo, para niños con condiciones médicas, y permiten innovar en el uso de recursos disponibles en línea. Por otro lado, las tecnologías digitales han acentuado las brechas y desigualdades en recursos. Una proporción significativa de estudiantes no ha logrado conectarse a clases telemáticas, aún sin una alternativa educacional. Esto supone un doble desafío. Por un lado, cómo mejorar la accesibilidad a tecnologías digitales que permitan complementar y mejorar la experiencia educativa de estudiantes. La conectividad no solo se refiere a los EE, sino también a familias y comunidades educativas, incluyendo educación parvularia y técnica. Una de cada cuatro familias no tiene una conexión adecuada hoy, limitando una experiencia educativa y el desarrollo de capacidades fundamentales para los estudiantes. La segunda es cómo recuperar este tiempo educativo perdido para muchos niños y niñas en el sistema educacional. Esto va a requerir posiblemente inversiones en infraestructura y programas de reforzamiento que pueden tener beneficios de largo plazo para el sistema educativo, incluyendo mayor equidad.

La ciencia ha sido una de las grandes protagonistas de esta pandemia, mostrando avances impensables hasta hace poco. El mejor ejemplo es el desarrollo y aprobación de una vacuna efectiva para prevenir el COVID-19 en menos de un año (Ledford et al., 2020). A menos de dos años desde el inicio de la pandemia, hay 28 vacunas seguras y efectivas aprobadas para uso limitado o completo, y muchas más en etapa final de testeo (The New York Times, 2021), incluyendo varias pruebas en Chile. Sin embargo, existe una brecha enorme entre el desarrollo de la ciencia y las políticas públicas. Muchas veces tenemos una buena idea sobre qué hacer, pero no sabemos cómo hacerlo. La academia tiene tiempos más largos para hacer recomendaciones basadas en evidencia, y las políticas públicas deben tomar decisiones difíciles en forma permanente y con altos grados de incertidumbre. La colaboración entre el sector público y la academia requiere establecer confianza y desarrollar un lenguaje común, que permita sincronizar tiempos y ampliar la capacidad de análisis. El acceso a datos ha generado tensiones permanentes entre la academia y el sector público, con motivos más o menos justificados, que han entorpecido el trabajo colaborativo y la toma de decisiones eficaces. Hay trabajo pendiente en generar una gobernanza de datos clara y efectiva, así como canales de comunicación y colaboración fluidos entre gobiernos locales y centrales. El monitoreo de escuelas presentado en este trabajo muestra un ejemplo de colaboración entre la academia y el sector público que ha permitido un mejor diagnóstico de la situación de los EE. Hace falta fortalecer estas colaboraciones.

Finalmente, la pandemia ha amplificado desigualdades que ya existían en Chile y el mundo. Las personas de menores ingresos tienen mayor riesgo de hospitalización y muerte asociados a COVID-19, las cuarentenas son menos efectivas en comunas de bajos ingresos, el desempleo ha afectado con mayor fuerza a personas en situación de pobreza y hay evidencia de que las cuarentenas han aumentado la violencia doméstica (Bennett, 2021; Bhalotra et al., 2021; Gil et al., 2021; Gozzi et al., 2021; Mena al., 2021). Las crisis amplifican desigualdades usando clivajes existentes en la sociedad. Las respuestas de políticas públicas frente a crisis de este tipo debiesen priorizar a grupos más vulnerables.

Los datos recolectados en este proyecto sugieren que en educación se repite el mismo patrón. Hay una proporción significativamente menor de EE y centros de párvulo con dependencia municipal abiertos y reciben menos estudiantes que los subvencionados y particulares, hay también una alta proporción de estudiantes (3,6% de la matrícula en los EE y cerca del 25% en educación parvularia) sin vínculo educativo. Es indispensable profundizar en la causa de estas desigualdades, que además tendrán efectos de largo plazo en el bienestar y oportunidades futuros de niñas y niños. Finalmente, resulta indispensable entender los efectos no deseados de las medidas de protección y prevención del contagio. El cierre de escuelas, con otras medidas tempranas, pudo haber disminuido la velocidad de contagios COVID-19 (Tariq et al., 2021). Sin embargo, el aprendizaje más relevante que debemos observar es que una vez que se cierran los EE, reabrir las escuelas y jardines infantiles ha sido muy difícil y aún no entendemos bien los efectos este cierre en educación y otros indicadores relacionados con bienestar, como nutrición infantil, desempleo o violencia doméstica. Queda pendiente caracterizar y entender los costos y beneficios de las intervenciones de control de crisis, para definir, por ejemplo, cuándo es conveniente cerrar masivamente los centros educacionales y por cuánto tiempo.

Referencias

- Agencia de la Calidad de la Educación.** (2021). *Resultados Diagnóstico Integral de Aprendizaje*. Santiago de Chile: Ministerio de Educación.
- Arriola, M., Gortazar, L., Hupkan, C., Pillado, Z. y Roldán, T.** (2021). *Mentores, tutores para la equidad educativa. Policy Report*. Disponible en: <https://menttores.org/resultados/>
- Bhalotra, S., Brito, E., Clarke, D., Larroulet, P. y Pino, F.** (2021). *Dynamic Impacts of Lockdown on Domestic Violence – Evidence from Multiple Policy Shifts in Chile*. UNU/WIDER, Working Paper.
- Bennett, M.** (2021). All things equal? Heterogeneity in policy effectiveness against COVID-19 spread in Chile. *World Development* 137, 105208. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105208>
- Carlana, M. y La Ferrara, E.** (2021). Apart But Connected: Online Tutoring and Student Outcomes During the COVID-19 Pandemic. *CEPR Discussion Paper* N° DP15761. Disponible en: <https://ssrn.com/abstract=3783987>
- Christakis, D. A., Van Cleve, W. y Zimmerman, F. J.** (2020). Estimation of US Children’s Educational Attainment and Years of Life Lost Associated With Primary School Closures During the Coronavirus Disease 2019 Pandemic. *JAMA Network Open*, 3, e2028786-e2028786.
- Ehrhardt, J., Ekinci, A., Krehl, H., Meincke, M., Finci, I., Klein, J., et al.** (2020). Transmission of SARS-CoV-2 in children aged 0 to 19 years in childcare facilities and schools after their reopening in May 2020, Baden-Württemberg, Germany. *Eurosurveillance*, 25, 2001587.
- European Centre For Disease Prevention and Control (ECDC).** (2020). *COVID-19 in children and the role of school settings in transmission - first update* [Online]. Disponible en: <https://bit.ly/3JA9WLR>
- Fontanet, A., Tondeur, L., Madec, Y., Grant, R., Besombes, C., Jolly, N., et al.** (2020). *Cluster of COVID-19 in northern France: a retrospective closed cohort study*.
- Gil, D., Domínguez, P., Undurraga, E.A. y Valenzuela, E.** (2021). Employment loss in informal settlements during the Covid-19 pandemic: evidence from Chile. *Journal of Urban Health*, 98, pp. 622-634.
- Gozzi, N., Tizzoni, M., Chinazzi, M., Ferres, L., Vespignani, A. y Perra, N.** (2021). Estimating the effect of social inequalities on the mitigation of COVID-19 across communities in Santiago de Chile. *Nature Communications* 12, 2429.
- Hanushek, E. A. y Woessmann, L.** (2020). *The economic impacts of learning losses*. Disponible en: <https://www.oecd.org/education/The-economic-impacts-of-coronavirus-covid-19-learning-losses.pdf>.
- Hershow, R. B., Wu, K., Lewis, N. M., Milne, A. T., Currie, D., Smith, A. R., et al.** (2021). Low SARS-CoV-2 Transmission in Elementary Schools—Salt Lake County, Utah, December 3, 2020–January 31, 2021. *Morbidity and Mortality Weekly Report*, 70, p. 442.

- Insights for Education.** (2020). *COVID-19 and School responses: Tracking and Analysis* [Online]. Disponible en: <https://education.org/covid-19/>
- Kuhfeld, M., Soland, J., Tarasawa, B., Johnson, A., Ruzek, E. y Liu, J.** (2020). Projecting the potential impact of COVID-19 school closures on academic achievement. *Educational Researcher*, 49, pp. 549-565.
- Ledford, H., Cyranosky, D., y Van Noorden, R.** (2020). The UK has approved a COVID vaccine - here's what scientists now want to know. *Nature*, 588(7837), pp. 205–206. Disponible en: <https://doi.org/10.1038/d41586-020-03441-8>
- Lewis, S. J., Munro, A. P. S., Smith, G. D. y Pollock, A. M.** (2021). Closing schools is not evidence based and harms children. *BMJ*, 372, n521.
- Li, Y., Campbell, H., Kulkarni, D., Harpur, A., Nundy, M., Wang, X., et al.** (2021). The temporal association of introducing and lifting non-pharmaceutical interventions with the time-varying reproduction number (R) of SARS-CoV-2: a modelling study across 131 countries. *The Lancet Infectious Diseases*, 21, pp. 193-202.
- Link-Gelles, R.** (2020). Limited Secondary Transmission of SARS-CoV-2 in Child Care Programs—Rhode Island, June 1–July 31, 2020. *MMWR. Morbidity and Mortality Weekly Report*, 69.
- Mena, G.E., Martínez, P.P., Mahmud, A.S., Marquet, P.A., Buckee, C.O. y Santillana, M.** (2021). Socioeconomic status determines COVID-19 incidence and related mortality in Santiago, Chile. *Science* 372, eabg5298.
- Ministerio de Educación.** (2020). *Impacto del COVID-19 en los resultados de aprendizaje y escolaridad en Chile*. Santiago de Chile: Centro de Estudios Ministerio de Educación de Chile.
- Ministerio de Educación.** (2021a). *Protocolo de alerta temprana en contexto de COVID-19 para establecimientos educacionales* [Online]. Santiago, Chile: Mineduc. Disponible en: <https://bit.ly/3y0T1vL>
- Ministerio de Educación.** (2021b). *Sigamos aprendiendo* [Online]. Santiago de Chile: Ministerio de Educación. Disponible en: <https://sigamosaprendiendo.mineduc.cl/>
- Ministerio de Salud.** (2020). *Paso a Paso Nos Cuidamos. Plan de Acción Coronavirus Covid-19* [Online]. Santiago: Ministerio de Salud, Gobierno de Chile. Disponible en: <https://www.gob.cl/pasoapaso/>
- Ministerio de Salud.** (2021a). *Cifras Oficiales COVID-19* [Online]. Santiago: Ministry of Health, Plan de Acción Coronavirus COVID-19. Disponible en: <https://www.gob.cl/coronavirus/cifrasoficiales/>
- Ministerio de Salud.** (2021b). *Plan de Acción Coronavirus Covid-19* [Online]. Santiago. Disponible en: <https://www.minsal.cl/nuevo-coronavirus-2019-ncov/material-de-descarga/>

- Organización Mundial de la Salud.** (2020). *Consideraciones para las medidas de salud pública relativas a las escuelas en el contexto de la COVID-19: anexo del documento consideraciones relativas a los ajustes de las medidas de salud pública y sociales en el contexto de la COVID-19*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud.
- Stein-Zamir, C., Abramson, N., Shoob, H., Libal, E., Bitan, M., Cardash, T., et al.** (2020). A large COVID-19 outbreak in a high school 10 days after schools' reopening, Israel, May 2020. *Eurosurveillance*, 25, 2001352..
- Tariq, A., Undurraga, E.A., Laborde, C.C., Vogt-Geisse, K., Luo R., et al.** (2021). Transmission dynamics and control of COVID-19 in Chile, March-October, 2020. *PLOS Neglected Tropical Diseases* 15(1): e0009070. Disponible en: <https://doi.org/10.1371/journal.pntd.0009070>
- The New York Times.** (2021). Coronavirus Vaccine Tracker. Disponible en: <https://nyti.ms/3nvAEC4>
- Torres, J. P., Piñera, C., De La Maza, V., Lagomarcino, A. J., Simian, D., Torres, B., et al.** (2020). SARS-CoV-2 antibody prevalence in blood in a large school community subject to a Covid-19 outbreak: a cross-sectional study. *Clinical Infectious Diseases*, 73, pp. 458-465.
- Van Lancker, W. y Parolin, Z.** (2020). COVID-19, school closures, and child poverty: a social crisis in the making. *The Lancet Public Health*, 5, e243-e244.
- Walker, P. G. T., Whittaker, C., Watson, O. J., Baguelin, M., Winskill, P., Hamlet, A., et al.** (2020). The impact of COVID-19 and strategies for mitigation and suppression in low- and middle-income countries. *Science*, 369, pp. 413-422.
- Willyard, C.** (2021). COVID and schools: the evidence for reopening safely. *Nature*, 595, p. 164-167.
- World Health Organization.** (2020). *WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19-11 March 2020* [Online]. Geneva, Switzerland: WHO. Disponible en: <https://bit.ly/2A8aCIO>

Anexos

TABLA A1. **Representatividad de las encuestas a establecimientos escolares, según dependencia, región, zona, grupo socioeconómico, categoría de desempeño, niveles educacionales y fase de la comuna de EE participantes**

Variable	Universo total	Marzo 22-26	Abril 12-16	Mayo 3-7	Mayo 24-28	Junio 14-18	Agosto 9-13	Sept. 20-24	Oct. 18-22	Nov. 22-26
Dependencia										
Municipal	48,8%	48,0%	42,6%	41,3%	41,6%	41,4%	42,7%	40,9%	41,9%	44,6%
Particular Subvencionado	40,7%	47,0%	45,2%	46,8%	46,3%	46,0%	46,4%	47,5%	47,4%	44,6%
Particular Pagado	5,5%	0,0%	6,4%	6,7%	7,6%	7,9%	5,8%	6,2%	6,0%	5,7%
De administración delegada	0,7%	1,0%	1,2%	1,0%	1,0%	1,2%	1,4%	1,1%	0,8%	1,2%
Servicio Local de Educación Pública	4,2%	4,0%	4,6%	4,2%	3,5%	3,5%	3,8%	4,2%	3,9%	3,8%
Región										
I	1,5%	1,9%	1,8%	2,0%	1,4%	1,6%	1,4%	1,5%	1,2%	1,6%
II	1,9%	1,8%	1,7%	1,9%	2,4%	2,2%	2,1%	2,4%	2,2%	2,3%
III	1,6%	1,5%	1,2%	1,4%	1,2%	1,3%	1,4%	1,2%	1,2%	1,5%
IV	6,5%	7,5%	5,9%	6,3%	5,3%	6,1%	5,8%	6,8%	6,4%	6,3%
V	10,2%	10,3%	11,2%	11,4%	10,4%	11,3%	10,2%	10,7%	10,4%	10,6%
VI	6,0%	7,2%	6,4%	5,8%	6,0%	7,5%	7,1%	6,9%	6,5%	6,6%
VII	7,5%	8,7%	7,4%	7,7%	7,4%	7,5%	8,1%	7,8%	8,3%	7,4%
VIII	9,3%	10,5%	10,2%	9,7%	9,4%	10,0%	9,8%	10,3%	10,2%	10,5%
IX	11,0%	10,5%	9,7%	9,4%	10,0%	9,2%	9,4%	9,9%	9,6%	10,0%
X	9,3%	6,8%	6,4%	5,8%	6,2%	5,6%	7,2%	6,0%	5,9%	6,3%
XI	0,9%	0,7%	0,7%	0,6%	1,0%	0,8%	0,8%	0,8%	0,6%	0,6%
XII	0,8%	0,8%	0,9%	1,1%	1,0%	0,8%	0,9%	0,5%	0,9%	0,6%
XIII	24,0%	21,5%	27,0%	27,0%	28,7%	27,3%	25,7%	24,9%	26,4%	26,0%
XIV	4,4%	3,8%	3,5%	3,6%	3,3%	2,5%	3,5%	3,3%	3,6%	3,1%
XV	1,1%	1,1%	1,3%	1,4%	1,2%	1,0%	1,0%	1,5%	1,3%	1,3%
XVI	3,9%	5,4%	4,6%	4,8%	5,2%	5,3%	5,7%	5,5%	5,3%	5,2%
Zona:										
Urbana	65,0%	69,7%	73,4%	73,2%	73,8%	75,2%	70,5%	71,8%	72,7%	72,2%
Rural	35,0%	30,3%	26,6%	26,8%	26,2%	24,8%	29,5%	28,2%	27,3%	27,8%

Variable	Universo total	Marzo 22-26	Abril 12-16	Mayo 3-7	Mayo 24-28	Junio 14-18	Agosto 9-13	Sept. 20-24	Oct. 18-22	Nov. 22-26
----------	----------------	-------------	-------------	----------	------------	-------------	-------------	-------------	------------	------------

Grupo Socioeconómico (*)

Bajo	28,3%	27,9%	24,6%	24,0%	23,8%	22,8%	26,0%	24,5%	24,1%	25,3%
Medio bajo	35,1%	35,9%	34,2%	33,3%	33,0%	33,4%	31,8%	32,3%	34,0%	34,3%
Medio	23,1%	27,8%	25,0%	26,4%	25,5%	25,5%	26,7%	26,7%	26,6%	25,3%
Medio alto	7,7%	8,3%	9,4%	9,2%	9,4%	9,8%	9,2%	9,6%	9,1%	9,0%
Alto	5,8%	0,1%	6,9%	7,1%	8,2%	8,5%	6,4%	6,9%	6,2%	6,0%

Categoría de Desempeño ()**

Insuficiente	5,0%	5,6%	5,2%	5,1%	4,9%	4,6%	4,8%	4,4%	4,5%	5,1%
Medio-Bajo	19,6%	19,8%	19,6%	19,7%	19,4%	21,1%	17,4%	19,3%	19,1%	19,8%
Medio	41,3%	47,2%	46,9%	46,0%	47,6%	47,0%	46,0%	46,1%	47,4%	45,9%
Alto	10,5%	9,7%	11,9%	12,9%	12,6%	13,3%	13,0%	12,3%	12,5%	12,3%
Sin categoría	23,6%	17,8%	16,3%	16,3%	15,5%	14,1%	18,7%	17,9%	16,5%	16,9%

Niveles educacionales

Ed. Parvularia	57,9%	61,8%	63,2%	63,2%	63,6%	64,5%	61,3%	61,0%	63,5%	63,3%
Ed. Básica 1 ^a -4 ^a	81,9%	79,8%	80,5%	81,0%	81,4%	81,2%	82,4%	81,3%	82,1%	82,2%
Ed. Básica 5 ^a -8 ^a	82,9%	81,7%	82,3%	82,6%	83,6%	82,8%	83,0%	82,2%	83,5%	83,6%
Ed. Media	32,0%	34,3%	38,2%	38,7%	38,9%	39,2%	36,7%	37,6%	37,7%	36,2%
Ed. Adultos	8,3%	7,4%	7,1%	7,9%	6,8%	7,4%	6,2%	6,8%	7,0%	6,3%
Número de estudiantes	3.418.512	958.816	1.402.045	1.157.977	1.007.986	906.600	830.005	823.112	995.568	989.361
Número de establecimientos	9.450	2.362	3.269	2.663	2.282	2.058	1.989	1.957	2.315	2.351

Notas: EE: establecimientos educacionales. (*) 84,6% del universo total y 87% de las muestras cuentan con esta información. Datos: Agencia de Calidad de la Educación. (**) 89,3% del universo total y 90% de las muestras cuentan con esta información. Datos: Agencia de la Calidad de la Educación.

TABLA A2. **Representatividad de las encuestas a establecimientos de educación parvularia, según tipo de establecimiento y región de los establecimientos participantes, sin establecimientos particulares pagados**

	Universo	Marzo 29-Abril 1	Abril 19- 23	Mayo 10-14	Mayo 31- Junio 4	Agosto 16 -20	Sept. 27 - Oct. 1	Oct. 25-29	Nov. 29 - Dic. 3
Tipo de establecimiento:									
JUNJI	22,3%	70,2%	28,6%	30,9%	29,4%	57,7%	26,8%	18,2%	31,5%
Integra	19,4%	0,2%	28,4%	30,6%	35,3%	21,0%	17,8%	32,2%	19,4%
VTF Municipal	26,6%	22,9%	18,9%	17,3%	15,7%	11,9%	29,2%	21,8%	28,0%
VTF SLEP	2,5%	6,7%	3,0%	2,7%	1,5%	5,2%	4,6%	2,1%	3,8%
Esc. de Lenguajes y de Párvulos	29,3%	1,0%	21,0%	18,5%	18,2%	4,2%	21,6%	25,8%	17,3%
Región:									
I	2,1%	1,0%	1,6%	1,3%	1,6%	3,4%	3,2%	1,1%	2,3%
II	2,4%	4,8%	1,9%	1,6%	2,1%	2,3%	2,3%	2,9%	1,9%
III	2,0%	3,6%	2,1%	2,7%	2,5%	4,9%	2,7%	2,4%	1,8%
IV	6,7%	15,3%	6,8%	8,35	8,0%	7,3%	8,6%	6,4%	8,7%
V	10,6%	3,4%	9,2%	6,9%	8,5%	1,6%	8,3%	8,6%	5,8%
VI	6,8%	9,7%	8,4%	6,5%	6,7%	13,3%	7,7%	7,1%	10,5%
VII	8,1%	21,1%	10,3%	12,2%	12,2%	9,7%	9,1%	10,7%	9,5%
VIII	10,4%	3,6%	9,6%	8,4%	9,9%	10,7%	11,2%	8,3%	15,3%
IX	8,3%	8,3%	6,6%	5,2%	5,9%	6,4%	7,8%	7,5%	4,9%
X	6,4%	4,1%	5,4%	6,4%	6,2%	7,3%	6,7%	5,3%	5,4%
XI	0,8%	3,7%	1,1%	1,2%	0,9%	1,2%	1,2%	1,1%	0,9%
XII	0,9%	1,0%	1,2%	1,5%	1,2%	0,8%	0,8%	0,9%	0,6%
XIII	25,9%	6,8%	26,8%	28,4%	25,3%	17,3%	22,3%	27,8%	23,0%
XIV	3,4%	8,0%	3,0%	2,8%	3,3%	3,4%	3,3%	3,4%	3,2%
XV	1,7%	4,3%	1,9%	1,7%	1,7%	1,5%	1,3%	1,1%	1,9%
XVI	3,5%	1,3%	4,0%	5,0%	4,0%	8,9%	3,6%	5,3%	4,2%
N	5.905	1.041	2.733	1.985	1.737	954	1.265	1.062	1.240

Nota: Se excluyen de esta tabla los establecimientos educacionales particulares pagados.

CÓMO CITAR ESTE CAPÍTULO:

Claro, S., Valenzuela, J. P., Undurraga, E. A., Kuzmanic, D., Cerda, D. (2022). Encuesta para monitoreo de colegios abiertos en tiempos de pandemia. En: Centro de Políticas Públicas UC (ed.), *Propuestas para Chile. Concurso de Políticas Públicas 2021*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 69-113.

Brechas de género en carreras STEM

INVESTIGADORAS¹

ANDREA CANALES
Instituto de Sociología UC

MARÍA ISABEL CORTEZ
MARIEL SÁEZ
Facultad de Matemáticas UC

ANDREA VERA
Instituto de Matemáticas UV

Resumen²

El presente trabajo busca entender las brechas de género en Ciencia, Tecnología, Ingenierías y Matemáticas (áreas STEM) en Chile, y generar propuestas para reducir estas disparidades. Los resultados indican que existe una importante heterogeneidad dentro de las disciplinas STEM, la que debe ser considerada a la hora de diseñar medidas orientadas a reducir estas inequidades. Por ejemplo, se encuentran mayores brechas de género en disciplinas STEM con un alto componente matemático (Física, Matemáticas, Ingenierías y Computación) que en aquellas asociadas a ciencias de la vida (como Química o Biología). Por otro lado, nuestros resultados sugieren que la fuga de mujeres de áreas STEM ocurre en etapas posteriores a la formación de pregrado, que se relacionarían principalmente con la inserción en la carrera académica y sus etapas tempranas. Labores de cuidado y climas organizacionales hostiles, entre otros aspectos, son parte de las dificultades que encuentran las mujeres para su progresión.

Con base en antecedentes nacionales y comparados, se desarrollaron cuatro líneas de propuestas que esperan contribuir a reducir las brechas existentes. La primera está orientada a generar acciones afirmativas que promuevan una mayor participación de mujeres en carreras STEM. Por un lado,

1 Agradecemos el trabajo realizado por José Conejeros, quien apoyó el análisis de datos y construcción de gráficos. Agradecemos al Proyecto Anillo PIA SOC 180025.

2 Esta propuesta fue presentada por sus autoras en un seminario organizado por el Centro de Políticas Públicas UC, realizado el 25 de noviembre del año 2021, en el que participaron como panelistas María José Escobar, secretaria regional ministerial de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación de la Macrozona Centro; Paula Poblete, directora de estudios de Comunidad Mujer; y Pilar Bontá, jefa de la Dirección de Equidad de Género de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

se proponen medidas orientadas a asegurar el ingreso de mujeres a carreras de pregrado con alto componente matemático, resguardando de manera efectiva su progresión y retención. Por otro lado, se plantean ideas para la consolidación de investigadoras jóvenes en áreas STEM y su contratación. La segunda y tercera línea buscan apoyar la retención, promoción y progresión de mujeres en carreras académicas STEM. Por último, se proponen iniciativas de formación y sensibilización acerca de temáticas de género, las que deben ser evaluadas de forma permanente.

1. Introducción

La igualdad de género es uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que la Organización de las Naciones Unidas busca alcanzar en 2030. Chile se encuentra suscrito a esta agenda, pero, a pesar de significativos avances, persisten importantes desigualdades de género en el ámbito laboral, salarial y ocupacional. Una expresión de la actual desigualdad de género en el país refiere a la baja participación de mujeres en áreas STEM (acrónimo de los términos en inglés Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas). La subrepresentación femenina en estos ámbitos se manifiesta en edades tempranas y luego en la adolescencia cuando las y los jóvenes deben definir qué electivos tomar en la educación secundaria, y posteriormente al momento de elegir una carrera en la educación superior.

La baja participación de mujeres en áreas STEM contrasta con la alta participación que han alcanzado en la educación superior. Este fenómeno no solo se observa en Chile, sino también en la mayoría de los países occidentales (Morgan, Gelbgiser y Weeden, 2013; Alon y DiPrete, 2015). Según la Radiografía de Género en Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación 2020 (Ministerio de CTCI, 2020), el porcentaje de mujeres matriculadas en carreras de pregrado en Chile alcanzó un 55% el año 2020. Sin embargo, al observar las matrículas por disciplina, nos encontramos con que las carreras del área de tecnología solo cuentan con un 24% de ingreso femenino y las de ciencias básicas un 47%. En contraste, en aquellas vinculadas con las ciencias sociales y la salud, el ingreso se estima en un 65% y 73% respectivamente (Martínez et al., 2019). Las disparidades de género no solo se circunscriben al pregrado, sino que se extienden también al postgrado. En 2020, el porcentaje de matrícula femenina en programas de magíster y doctorado del área de tecnología fue 24% y 33%, respectivamente (Ministerio de CTCI, 2020).

¿Por qué son relevantes estas diferencias de género? La segregación de género en campos de estudio en la educación superior tiene implicancias significativas para la desigualdad social, ya que explica, en parte, las diferencias en los retornos económicos en el mercado laboral (Bobbitt-Zeher, 2007). Trabajos u ocupaciones STEM, en que los hombres están sobrerrepresenta-

dos, tienen retornos económicos mucho más altos que ocupaciones no STEM, donde las mujeres están concentradas (Charles y Grusky, 2005). No solo el tema económico es relevante a la hora de comprender las implicancias de las diferencias de género en áreas STEM. Otros estudios plantean que la baja representación de mujeres en estos ámbitos genera sesgos en la producción de Ciencia y Tecnología (Keller, 1982). Numerosa evidencia ha mostrado que la subrepresentación femenina tiene, por ejemplo, impacto directo sobre el tipo de drogas que se desarrollan en la investigación médica. En un estudio publicado en *Nature* (Nowogrodzki, 2017), se encontró que entre 2004 y 2013, mujeres en Estados Unidos sufrieron más de dos millones de eventos adversos relacionados con la ingesta de medicamentos, comparado con 1,3 millones reportados por los hombres.

Por otro lado, la literatura sugiere que muchas mujeres que estudian carreras en Ciencia y Tecnología no continúan trabajando en las mismas áreas. Su fuga está ampliamente documentada en la literatura internacional (fenómeno conocido como *leaky pipeline*, en inglés). De acuerdo al estudio “Realidad nacional en formación y promoción de mujeres científicas en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas” de Conicyt (Berlien, Varela y Robayo, 2016) uno de los problemas que enfrentan las mujeres refiere a sesgos dentro de las carreras científicas y tecnológicas. Dentro de estas barreras implícitas, aparecen estándares “masculinos” asociados a la carrera científica que las mujeres deben alcanzar o cumplir, usualmente por motivos histórico-culturales como, por ejemplo, la división sexual del trabajo. Los estudios evidencian que algunas de las razones que explican estas inequidades son de índole sociocultural (Damarin, 2000; Fennema, 2000; Martínez et al., 2015; Mendick, 2006; OCDE, 2012), producto de los sesgos de género enraizados no solo en el entorno más cercano de las mujeres, sino que también en las instituciones y en la comunidad en general. Es así como para las mujeres científicas la posibilidad de alcanzar estos estándares resulta complejo. Sumado a esto, en el caso de algunas de ellas, una vez que han terminado con la etapa vital de reproducción y crianza acumulan menos logros en su trayectoria que los hombres. La evidencia para Chile sugiere que las mujeres suelen progresar más lento en su carrera profesional y a ocupar posiciones de menor liderazgo (Pontificia Universidad Católica de Chile 2019).

Frente a este panorama, la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID, ex Conicyt) mediante el Programa de Mejoramiento de Gestión (PMG) de Género y la Política Institucional de Equidad de Género en Ciencia y Tecnología, ha venido trabajando en los últimos 10 años en diferentes acciones orientadas a reducir las brechas de género en estas áreas. Cabe destacar que estos esfuerzos se enmarcan en una estrategia delineada por orientaciones de organismos internacionales en pos de avanzar en políticas públicas en igualdad de género.

En esta línea, el Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación (CTCI) dio a conocer la primera Política Nacional de Igualdad de Género en Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación, y el plan de acción “50/50 para el 2030”. Este pretende abordar los problemas de la brecha de género en ciencias desde la niñez, así como también construir un sistema de ciencia, tecnología, conocimiento e innovación más diverso, poniendo un énfasis en los datos que permitan proponer políticas adecuadas. Por otro lado, instituciones y organizaciones en Chile y el mundo han implementado también medidas con el objetivo de ir disminuyendo la brecha de género en carreras y disciplinas STEM, pero estas son bastante recientes. Por ejemplo, algunas instituciones de educación superior han instaurado ingresos especiales para mujeres en carreras de Ingeniería (Programa de Ingreso Prioritario de Equidad de Género –PEG– en Ingeniería de la Universidad de Chile, entre otros).

Considerando estos antecedentes, este estudio tiene por objetivo general realizar un diagnóstico sobre las brechas de género en carreras STEM en Chile y, a la luz de este diagnóstico, generar propuestas para avanzar en reducir estas brechas.

Cabe destacar que este trabajo busca complementar la creciente literatura que se ha desarrollado en Chile relativa al interés en las matemáticas en etapas tempranas y resultados educativos en etapas posteriores (Del Río, Strasser y Susperreguy, 2016; Radovic, 2018). Nuestro estudio se centra en la formación universitaria y etapas posteriores de carreras STEM.

Los objetivos específicos de este proyecto son:

1. Describir y analizar cómo ha evolucionado en el tiempo la participación de mujeres en carreras universitarias en áreas STEM.
2. Analizar programas orientados a reducir la brecha de género en carreras universitarias STEM.
3. Analizar la situación de Chile, con relación a la participación de mujeres en ocupaciones STEM.
4. Identificar nudos críticos para el acceso, permanencia y progreso de mujeres en áreas STEM.
5. Generar propuestas y recomendaciones que ayudan a acortar la brecha de género en áreas STEM.

2. Metodología

Se utilizaron distintas fuentes secundarias –nacionales e internacionales– para dar cuenta de los objetivos generales y específicos del proyecto de investigación.

Con relación al Objetivo 1, que busca describir y analizar cómo ha evolucionado en el tiempo la participación de mujeres en carreras STEM, se utili-

zaron bases administrativas del Ministerio de Educación (Mineduc), relativas al sistema de información sobre educación superior (SIES). Específicamente, se trabajó con datos de matrícula durante el periodo 2009-2019, para dar cuenta de patrones diferenciados por sexo en acceso a diversas áreas del conocimiento. Se consideraron solo carreras universitarias que fueran licenciaturas no conducentes a título profesional y conducentes a título profesional con una duración formal mayor o igual a cuatro años (ocho semestres) ofrecidas por universidades. Los análisis de matrícula se realizaron distinguiendo entre tres áreas generales de conocimiento: “No STEM”, “STEM con menor componente matemático”, “STEM con mayor componente matemático”. Esta distinción se adoptó siguiendo literatura previa en el campo (Leslie, Cimpian, Meyer y Freeland, 2015). Las áreas STEM se compararon con áreas no STEM, que incluyen a carreras como Ingeniería Comercial y Medicina, las que poseen altos puntajes de ingreso, similares a las áreas STEM.

Para dar cumplimiento al Objetivo 2, se revisaron antecedentes relativos al Programa de Ingreso Prioritario de Equidad de Género (PEG) en Ingeniería de la Universidad de Chile.

Con relación al Objetivo 3, que busca analizar la situación de las mujeres en áreas STEM en Chile, se emplearon diversas fuentes de información. En primera instancia, se utilizaron antecedentes Conicyt/ANID relativos a los concursos Fondecyt. Estos proyectos son el principal instrumento de financiamiento que existe en Chile para desarrollar investigación en Ciencia y Tecnología. Por lo tanto, nuestro interés es observar el porcentaje de mujeres realizando investigación en estas áreas. Específicamente, se utilizaron datos acerca de la postulación y adjudicación de concursos Fondecyt de Iniciación y Fondecyt Regular desagregados por género y disciplina. Este último concurso, producto de sus lógicas de evaluación, se considera destinado a investigadores e investigadoras de carreras consolidadas (aunque este no es un requisito de postulación), mientras que el concurso Fondecyt de Iniciación está exclusivamente enfocado en investigadores e investigadoras que hayan concluido sus estudios de doctorado recientemente. Se analizó el periodo 1990-2020 en el caso de Fondecyt Regular y, el periodo 2006 a 2020 para Fondecyt de Iniciación (este último concurso fue creado el año 2006). Se analizaron los datos de carreras STEM en dos grandes grupos: aquellas con un alto componente matemático y el resto. En el primer grupo, incluimos los grupos de estudio de Astronomía, Cosmología y Partículas, Matemáticas, Ingeniería 1, 2 y 3 y Física Teórica y Experimental. En el segundo grupo, se incluyó a Biología 1, 2 y 3, Química 1 y 2 (STEM con menor componente matemático). Cabe destacar que los grupos de estudios Fondecyt no están conformados de acuerdo a los criterios que se plantean en esta investigación (carreras con alto y bajo componente matemático dentro de las áreas STEM), lo que impide que nuestro análisis sea completamente preciso.

En segunda instancia, se utilizaron antecedentes de la Encuesta Gender Gap in Science para dar cuenta de la situación de las mujeres en Ciencia y Tecnología a nivel comparado. Este instrumento fue desarrollado por el proyecto del mismo nombre (Gender Gap in Science) en colaboración con el Instituto Americano de Física (AIP) durante el año 2018 para analizar, entre otras cosas, las experiencias diferenciales entre hombres y mujeres en las distintas etapas de la trayectoria académica, el equilibrio entre trabajo y vida personal, el apoyo familiar, el acceso a los recursos necesarios para llevar a cabo su trabajo y las oportunidades de contribuir a la producción científica. El instrumento consistió en una encuesta dirigida a personas que trabajan en matemáticas, ciencias naturales y ciencias de la computación, y se aplicó en 159 países. Para distribuir la encuesta se utilizó la técnica “bola de nieve”, además de bases de datos de contactos de organizaciones afines para llegar a estudiantes y científicas/os profesionales de todo el mundo. Se trabajó con una muestra de 4.500 casos en los análisis empíricos de este estudio. Esta encuesta también se utilizó para dar cumplimiento al Objetivo 4, que refiere a identificar nudos críticos para el acceso, permanencia y progreso de mujeres en Ciencia y Tecnología.

Finalmente, las propuestas y recomendaciones de política (Objetivo 5), se elaboraron a partir del diagnóstico realizado y revisión de la política nacional, y experiencias institucionales y nacionales.

3. Diagnóstico

En esta sección se presentan los principales resultados del diagnóstico realizado. Estos resultados se ordenan de acuerdo a los objetivos específicos del proyecto (Objetivos 1-4).

3.1. Análisis temporal de la participación de mujeres en carreras universitarias de áreas STEM (Objetivo 1)

Mientras la participación de mujeres en educación superior ha crecido significativamente durante las últimas décadas en Chile, representando alrededor de un 55% de la matrícula actual en el sistema educativo (Ministerio de CTCI, 2020), esto no se ha visto reflejado de la misma manera en las distintas áreas de conocimiento, especialmente en carreras STEM. Las razones que explican esta desigualdad son diversas. Entre las más destacadas se encuentran las de índole sociocultural, que tienen relación con las expectativas diferenciadas por género que se tiene de los roles que mujeres y hombres deben desempeñar en la sociedad.

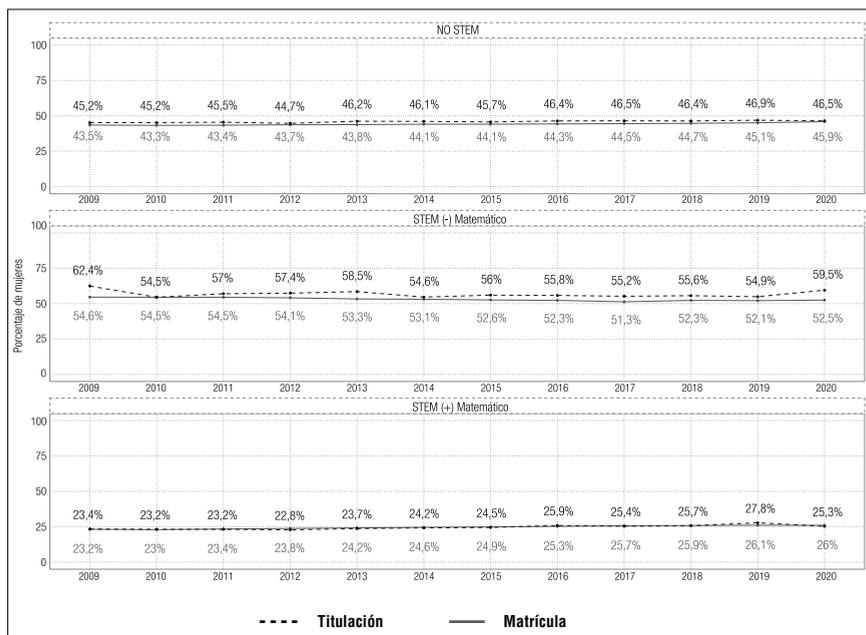
Un análisis de la matrícula universitaria por sexo y área de conocimiento durante el periodo 2009-2020 sugiere que la distribución de hombres y mujeres en áreas STEM y no STEM se ha mantenido estable en el tiempo. Al analizar la situación dentro de las áreas STEM, un interesante patrón

emerge. Existe una importante heterogeneidad dentro de las áreas STEM, en lo que respecta a participación de hombres y mujeres por tipo de carreras. En las áreas STEM con menor componente matemático, se observa que existe paridad de género en el periodo analizado, en línea con las tasas de participación femenina en el sistema de educación superior. En áreas STEM con mayor componente matemático, las mujeres no sobrepasan el 25%. En estas últimas, los hombres tienen tasas de participación tres veces superiores a las de las mujeres (75% versus 25%, respectivamente). Estos resultados sugieren que el problema de representación femenina en carreras STEM está en las áreas con mayor componente matemático, que tradicionalmente se perciben como masculinas.

Dentro del área STEM con mayor componente matemático, también se observa una significativa heterogeneidad en lo que respecta a la distribución por sexo por carrera. Dentro de las ingenierías civiles, por ejemplo, la matrícula por sexo varía importantemente, dependiendo de la especialización o foco de la carrera. Por ejemplo, la brecha de género se acorta o desaparece en ingenierías civiles mención en biotecnologías, químicas o medioambientales; situación muy distinta ocurre en las ingenierías civiles mención eléctrica, electrónica o metalúrgica.

Un análisis de los patrones de titulación en las áreas STEM durante el periodo 2009-2020, que se presenta en el mismo cuadro, sugiere que no existen fugas de mujeres en las carreras de pregrado. Los porcentajes observados en ingreso a carreras STEM tienden a ser similares respecto de las cifras de titulación de estas carreras. Es posible inferir a partir de estos antecedentes que la fuga de mujeres de áreas STEM ocurriría en etapas posteriores al pregrado.

FIGURA 1. **Ingreso/titulación de mujeres a carreras universitarias (2009-2020)**



Fuente: registros titulados de Educación Superior, Centro de Estudios Mineduc.

3.2. Análisis de programas y experiencias orientadas a reducir la brecha de género en carreras universitarias STEM (Objetivo 2)

En Chile y en el mundo se han implementado una serie de iniciativas que tienen por objetivo reducir las brechas de género en educación superior, especialmente en lo que respecta al ingreso de mujeres a carreras universitarias STEM. Algunas de las más empleadas tienen relación con los modelos de rol³, mediante la visibilización de mujeres científicas (Bastarrica et al., 2018) con perfiles diversos. Es por esto que “resulta clave el desarrollo de acciones afirmativas en los ámbitos de conocimiento en que las mujeres se encuentran subrepresentadas, desde el pregrado” (Mincyt y ComunidadMujer, 2021, p. 12). En nuestro país, el Programa de Ingreso Prioritario de Equidad de Género (PEG) de la Universidad de Chile, constituye una de las primeras acciones afirmativas en esa línea. Desde su instauración en el año 2014, la matrícula de primer año del Plan Común de Ingeniería ofrecido por la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, pasó de contar con un 19% de mujeres al 30% actual. Como señalan las autoras (Simmonds et al., 2021), este aumento en la proporción de la matrícula femenina es mayor al que corresponde si solo se contabilizan los ingresos vía PEG, por lo que es probable que este programa

3 Es decir, mujeres dedicadas a carreras STEM con quienes las jóvenes puedan identificarse y visualizar como plausibles.

también haya propiciado un mayor número de postulaciones de mujeres. Es importante destacar, además, que el porcentaje de retención de las estudiantes que ingresan por el PEG ha sido similar al de quienes ingresan por la vía regular (Beauchef Magazine, 2019).

El PEG consiste en ofrecer cupos especiales a las primeras 60 mujeres que queden en lista de espera en el proceso regular de admisión, proceso que ha inspirado la creación de iniciativas similares ofrecidas por distintas universidades chilenas. Algunas de ellas utilizan como único requisito el lugar en la lista de espera, mientras que otros tienen un carácter más bien cualitativo, evaluando antecedentes alternativos al puntaje de la prueba obligatoria de selección universitaria. Algunos de estos programas son los siguientes: Más Mujeres en Ingeniería (Universidad Austral), Cupos de Equidad de Género (Universidad de O'Higgins), Cupos de Equidad de Género (Universidad de Aysén), Mujeres Líderes (Universidad Federico Santa María), Mujeres en Ingenierías (Universidad Adolfo Ibáñez), Ingenieras para el mundo (Universidad de Talca), Cupo Mujeres en Ciencia y Tecnología, (Universidad de Santiago de Chile) o el recientemente estrenado Cupo Mujeres en Ciencia (Pontificia Universidad Católica de Chile).

Respecto de la contratación de mujeres en puestos académicos en departamentos o facultades altamente masculinizadas, la experiencia nacional en la implementación de acciones afirmativas es menor. Destaca en este caso el Programa de Equidad de Género en Academia (PEGA) de la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas (FCFM)⁴ de la Universidad de Chile, que contrata académicas antes de que terminen sus estudios de doctorado, con el compromiso de incorporarlas al cuerpo académico una vez que hayan obtenido el grado.

3.3. Participación de mujeres en Ciencia y Tecnología (Objetivo 3)

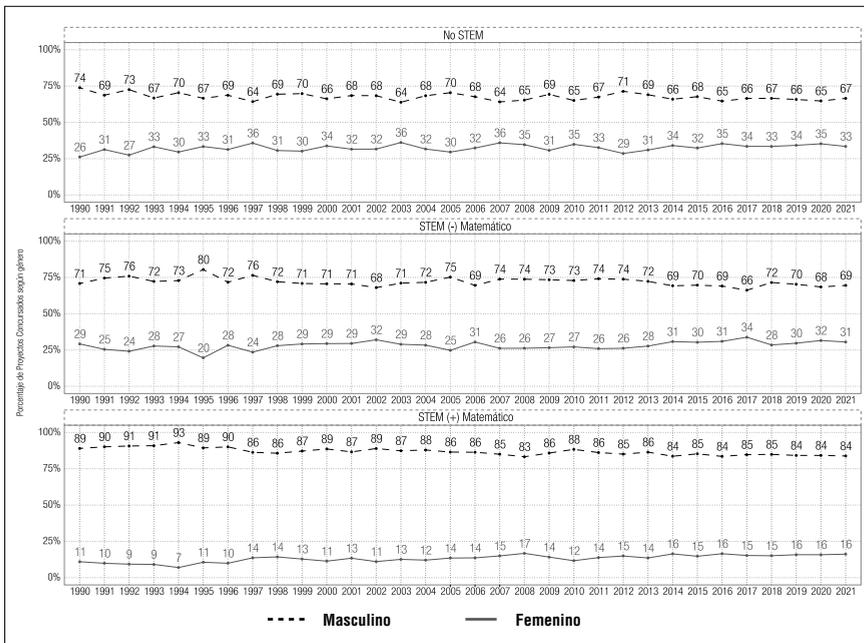
Para analizar la participación en investigación de las mujeres en STEM en etapas posteriores a la fase formativa, nos centramos en el principal instrumento de financiamiento que existe en Chile para desarrollar actividades en estas áreas: los proyectos Fondecyt. Este instrumento de financiamiento contempla tres tipos de proyectos: Fondecyt Regular, Fondecyt de Iniciación y Fondecyt de Postdoctorado.

De forma similar a lo observado en el análisis de la matrícula y titulación de carreras universitarias de pregrado, encontramos que hay diferencias de género importantes en los proyectos Fondecyt, entre las disciplinas que tienen alto componente matemático y el resto. Estas brechas no se han alterado en los 30 años analizados. Interesantemente, no se observan grandes sesgos en la adjudicación de estos fondos, ya que los porcentajes de postulación y ad-

4 Dado que se trata de un programa reciente, aún no hay un informe que lo evalúe.

judicación son similares entre sí. De acuerdo a lo mencionado anteriormente, este tipo de proyecto está destinado a investigadoras e investigadores ya consolidados, por lo que nuestros análisis sugieren que las “filtraciones” de mujeres en Ciencia y Tecnología ocurren en otras etapas de la carrera académica.

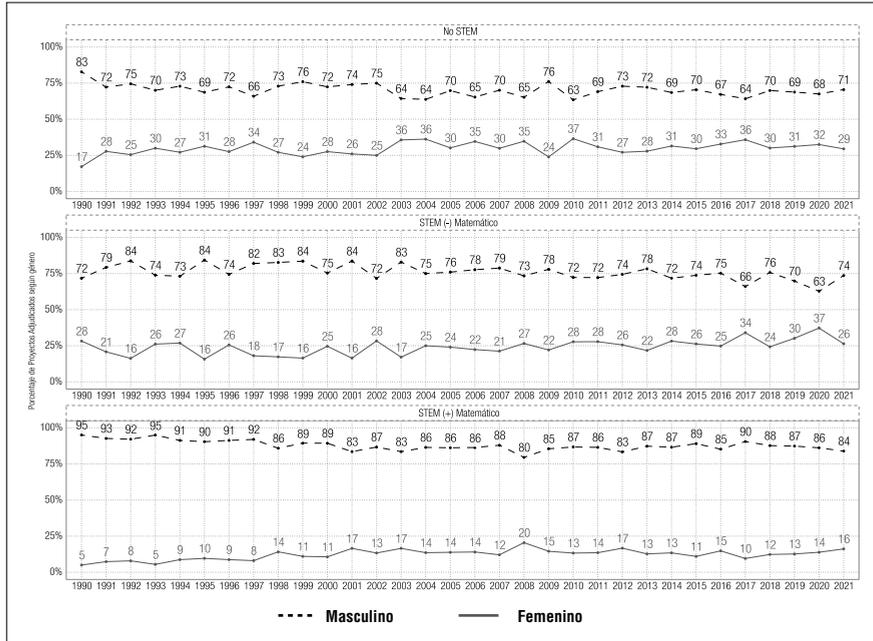
FIGURA 2. **Proyectos concursados por género en Fondecyt Regular**



Fuente: elaboración propia en base a datos Fondecyt (1990-2021).

Los análisis indicaron que el porcentaje de mujeres que postulan proyectos Fondecyt regular en disciplinas con menor componente matemático (Biología y Química) alcanza el 30%, manteniéndose relativamente estable en los últimos 30 años. La tasa de adjudicación de mujeres de estos fondos también ha permanecido estable en un porcentaje similar a la de postulación. Por otro lado, en los grupos de estudio que concentran las disciplinas con alto componente matemático, el porcentaje de mujeres que postula ha tenido un leve aumento en el tiempo, desde un 10% en los años 90 hasta alrededor de un 15% alcanzado en el año 2005, manteniéndose en esa proporción hasta la actualidad. Las tasas de adjudicación, como en el caso del primer grupo, son similares a las de postulación. Por otro lado, si agrupamos todas las disciplinas no STEM, observamos que los porcentajes de postulación y adjudicación femenina de proyectos Fondecyt en esas áreas son solo ligeramente superiores al de aquellas con bajo componente matemático (cercanas, aunque ligeramente superiores, al 30%). Cabe destacar que dentro de esas disciplinas también existe una gran heterogeneidad.

FIGURA 3. **Proyectos adjudicados por género en Fondecyt Regular**



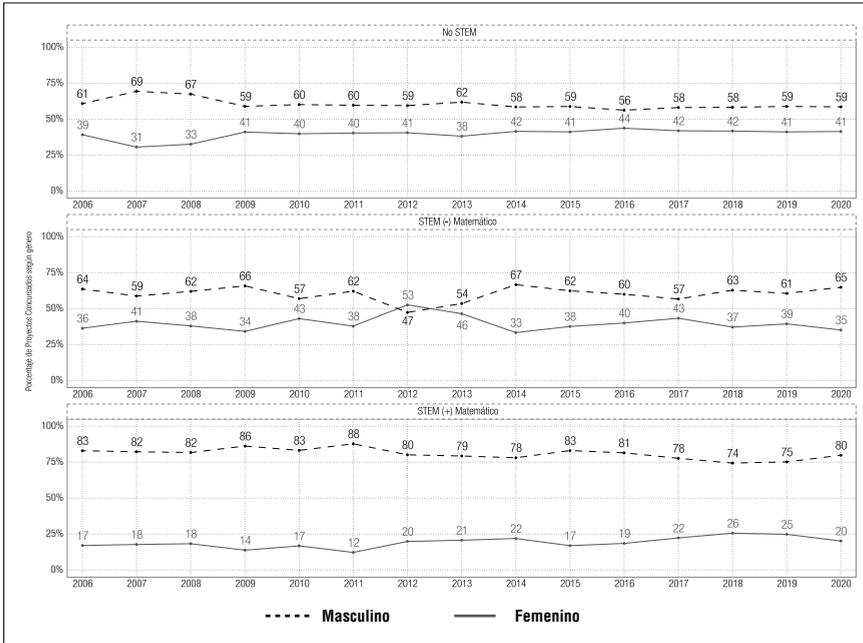
Fuente: elaboración propia en base a datos Fondecyt (1990-2021).

Para comprender cómo se observan estos fenómenos en las etapas iniciales de las carreras de investigación (posteriores a la obtención de un doctorado), se analizaron las tasas de postulación y adjudicación de proyectos Fondecyt de Iniciación. Los antecedentes indican que los porcentajes de postulación en todos los grupos de carreras STEM son aproximadamente un 5% más altos que los de Fondecyt Regular (de un orden de 35% para STEM con bajo componente matemático y de un 20% para áreas STEM con alto componente matemático). Es plausible que esto se deba al hecho de que este concurso está orientado a investigadores que están insertándose en la academia, mientras que en el caso de los Fondecyt Regular son proyectos de investigadores e investigadoras consolidadas, que ya están insertos en las lógicas y mecanismos de evaluación de estos instrumentos.

Interesantemente, las cifras sugieren que la tasa de adjudicación de mujeres es solo ligeramente mayor al de los proyectos regulares (salvo en algunos casos excepcionales). Dado que el porcentaje de participación femenina (al menos en términos de postulaciones) es mayor en los proyectos de Iniciación que en los Regulares, es plausible que las fugas en la carrera académica ocurran antes o durante la etapa de inserción laboral en la academia y no en etapas posteriores, en las cuales los porcentajes tanto de adjudicación como de postulación de mujeres a proyectos Fondecyt Regular se han mantenido

relativamente constantes en el tiempo. También es interesante observar que, en este caso, si comparamos con carreras no STEM, la diferencia es mucho mayor en estas últimas, en las cuales el porcentaje de postulación de mujeres es cercano al 40% en proyecto Fondecyt de Iniciación y una adjudicación en torno al mismo porcentaje.

FIGURA 4. Postulación a proyectos Fondecyt de Iniciación según género



Fuente: elaboración propia en base a datos Fondecyt (2006-2020).

Por otro lado, estudios como el proyecto Gender Gap in Science (2020) sugieren que hay otros factores que se correlacionan con la participación femenina en investigación en áreas STEM. Uno de ellos es la presencia de componente experimental, que además promueve proyectos más colaborativos. Esto es un aspecto distinto del mencionado anteriormente, pues hay tanto carreras con alto componente matemático que presentan esta característica (por ejemplo, Física Experimental) como carreras con bajo componente matemático (como Biología). Los datos públicos de proyectos Fondecyt que se analizan en este proyecto son insuficientes para evaluar las brechas existentes asociadas a esta característica.

3.4. Nudos críticos en Ciencia y Tecnología, análisis comparados (Objetivo 4)

Con el objetivo de comprender de mejor manera los obstáculos (o nudos críticos) que enfrentan las mujeres durante su carrera académica y profesional en áreas STEM, y que potencialmente inciden en la fuga de estas áreas, se realizaron análisis comparados, utilizando datos de la encuesta Gender Gap in Science (2020). Se identificaron dos principales nudos críticos: por un lado, interrupciones en las trayectorias laborales y, por otro, experiencias negativas relativas al clima organizacional.

Respecto de las interrupciones laborales, análisis descriptivos indicaron que las mujeres interrumpen en mayor medida sus carreras que los hombres. En Chile, un 42% de las mujeres encuestadas declaró haber tenido alguna interrupción en su carrera laboral desde que recibió su título más alto (último grado académico), mientras que solo un 9% de los hombres declaró lo mismo. Junto con los análisis descriptivos, se desarrollaron análisis inferenciales, a partir de modelos de regresión logística, que buscaron predecir interrupciones laborales en carreras STEM. Estos análisis, que se presentan en la Tabla 1, buscan identificar de forma exploratoria predictores de las interrupciones laborales⁵.

Todos los modelos confirman que las mujeres tienen mayores probabilidades de interrumpir sus carreras laborales que los hombres. Los resultados indican también que hay diferencias significativas por logro educativo en la probabilidad de experimentar interrupciones en la carrera laboral. Respecto de profesionales con Licenciatura, aquellos que cuentan con postgrados –magíster y doctorado– tienen menores probabilidades de experimentar interrupciones en sus carreras laborales. Finalmente, el Modelo 4 incorpora el sector ocupacional donde se desempeñan los/las trabajadoras/es, el cual no resulta significativo para predecir interrupciones laborales.

5 Dado el pequeño número de casos para Chile, se debió realizar los análisis de regresión considerando zonas geográficas y no países.

TABLA 1. Modelos de regresión logística que predicen interrupción de carreras STEM

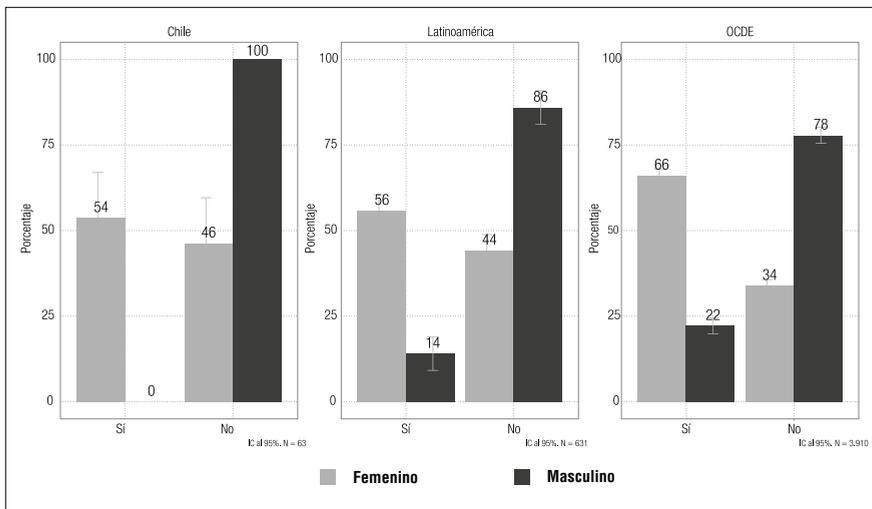
	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Intercepto	-3,862*** (0,177)	-4,091*** (0,346)	-2,900*** (0,559)	-2,790*** (0,720)
Mujer	2,759*** (0,182)	2,781*** (0,184)	2,782*** (0,185)	2,723*** (0,186)
Área geográfica (ref. Europa occidental)				
América Latina	-1,808*** (0,373)	-1,814*** (0,373)	-1,958*** (0,384)	-1,959*** (0,387)
Edad		0,005 (0,007)	0,006 (0,007)	0,005 (0,007)
Grado académico (ref. Licenciatura)				
Magíster			-0,699* (0,377)	-0,778** (0,379)
Doctorado			-0,536 (0,354)	-0,802** (0,390)
Trabaja en academia				0,310 (0,483)
Trabaja en el gobierno				0,686 (0,529)
Trabaja en la industria				-0,539 (0,661)
AIC	1.698.305	1.699.712	1.697.369	1.697.440
BIC	1.775.287	1.783.110	1.793.597	1.812.913
Log Likelihood	-837.152	-836.856	-833.685	-830.720
<i>Deviance</i>	1.674.305	1.673.712	1.667.369	1.661.440
Num. Obs.	4.515	4.515	4.515	4.515

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la encuesta del proyecto Gender Gap in Science (2020), Nota: Todas las regresiones controlan por edad e incluyen efectos fijos por zona geográfica, *** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$; * $p < 0,1$.

Estos antecedentes sugieren que existiría una cierta incongruencia entre el modelo ideal o típico de trayectoria laboral y el desarrollado por muchas mujeres en áreas STEM. Actualmente, el modelo ideal de trayectoria típica se basa en la idea de un sujeto masculino, exitoso, cuya vida está totalmente dedicada a la ciencia (White y Machado-Taylor, 2016). Sin embargo, existe bastante consenso en que dicho modelo es “una construcción social, altamente contextualizada y, por lo tanto, vulnerable a muchos tipos de sesgos, especialmente sesgos de género” (Wolfram y Aye, 2013; citado en White y Machado-Taylor, 2016).

Respecto de las razones de estas interrupciones, análisis descriptivos sugieren que se asocian importantemente con la maternidad y labores de cuidado familiar. El total de los varones en Chile que declaró haber experimentado alguna interrupción en su carrera respondió que dicha interrupción no fue producto del cuidado de algún familiar, mientras que el 54% de las mujeres declaró que su interrupción sí estuvo relacionada con labores de cuidado familiar. Resulta interesante destacar que las labores de cuidado involucran no solo el cuidado de hijos sino también el de familiares en general.

FIGURA 5. **Cuidado de familiares según género**



Fuente: elaboración propia en base a datos encuesta Gender Gap Science (2020).

Cuando se les consultó a quienes fueron encuestados/as sobre cómo cambió su trabajo o carrera al ser padre/madre, alrededor de un 40% indicó que habían elegido horarios más flexibles de trabajo, mientras que un 60% no indicó esta opción. Esta tendencia es transversal tanto en países de Latinoamérica, OCDE y Chile. Es importante mencionar que, si bien las interrupciones debido a labores de cuidado son claramente más comunes entre las

mujeres, esto no significa que las políticas de apoyo en áreas STEM deberían estar orientadas únicamente a “conciliación trabajo-familia”. Esto porque no es el único obstáculo que encuentran las mujeres en su desarrollo profesional y, por otra parte, es urgente interrogar los supuestos androcéntricos sobre los que se construyen las instituciones científicas. De acuerdo a González et al. (2018), el problema de situar las políticas de conciliación como única solución es que esto no fomenta la transformación institucional y “no se cuestiona el hecho de que la inclusión de las mujeres suponga una manera de hacer las cosas de otro modo, de perseguir otros objetivos igualmente significativos, y de contemplar otras situaciones que rodean a hombres y mujeres interesados en gestionar sus vidas y no solo sus perfiles laborales” (González et al., 2018; p. 42 y 43).

El segundo nudo crítico que analizamos refiere a aspectos relacionados con el clima organizacional, en particular la relación con la jefatura y la exposición a situaciones de acoso. En la etapa doctoral, un 42% de las mujeres en Chile declara tener excelente relación con su supervisor/a, versus un 59% de sus colegas varones. En la misma etapa, un 16% de las mujeres responde que tiene una mala o regular relación con su supervisor/a mientras que solo el 7% de los hombres responde que la relación es regular (y un 0% la califica como mala). Respecto de situaciones de acoso sexual en la universidad o el trabajo, considerando el total de las respuestas de todo el mundo, los resultados indican que las mujeres son 14,4 veces más propensas a haber sufrido personalmente acoso sexual en la universidad o el trabajo que los hombres (Gender Gap in Science Project, 2020). Por otra parte, en Chile, un 40% de las mujeres encuestadas responde afirmativamente a la opción “Supe de alguien más que fue víctima de acoso sexual”, porcentaje similar al de hombres que afirma lo mismo: 37%. Sumado a lo anterior, de las mujeres en Chile que declararon haber tenido alguna interrupción en su doctorado (23%), aproximadamente la tercera parte lo hizo por razones de acoso o discriminación.

La investigación en acoso sexual propone un modelo tridimensional para tratar y entender las situaciones de acoso. Estas dimensiones son representadas en tres conceptos que conllevan acciones distintas, pero relacionadas: coerción sexual, atención sexual indeseada y acoso por razones de género⁶ (NASEM, 2018; Fitzgerald, Gelfand y Drasgow, 1995). El acoso por razones de género es una de las formas más comunes de acoso sexual y refiere a una amplia gama de comportamientos verbales y no verbales que no tienen como objetivo una relación sexual, pero que transmiten actitudes insultantes, hostiles y degradantes para las mujeres (Fitzgerald, Gelfand y Drasgow, 1995). Como ejemplo de actitudes que corresponden a acoso por razones de género podemos mencionar: chistes o comentarios denigrantes sobre las mujeres,

6 Traducción propia de *gender harassment*.

comentarios sobre la capacidad o el cuerpo de las mujeres, el uso de adjetivos femeninos con el fin de insultar a algún varón, etc. La Academia Nacional de Ciencias, Ingeniería y Medicina de Estados Unidos ha graficado este modelo tridimensional como un iceberg, en cuya punta se ubican los episodios de coerción sexual⁷.

Las motivaciones detrás de las dos primeras dimensiones son distintas a las motivaciones detrás de la tercera. Mientras la coerción y atención sexual indeseada sugiere intenciones sexuales, el acoso por razones de género está motivado por un menosprecio hacia las mujeres. Sin embargo, es importante señalar que estos comportamientos no tienen relación con la atracción hacia las mujeres, sino que la mayoría de las veces están motivados por el deseo de desvalorizarlas o castigar a quienes violan las normas de género (NASEM, 2018). Así, es necesario entender la complejidad y multidimensionalidad de las razones tras los episodios de acoso. En ese sentido, cabe preguntarse cuáles son las características de un ambiente proclive a situaciones de acoso y cuál es un buen predictor para estos episodios.

Investigaciones en este tópico postulan que las mujeres que trabajan en entornos dominados numéricamente por varones, o en que el liderazgo está dominado por los hombres y/o los trabajos u ocupaciones se consideran atípicos para las mujeres, experimentan con mayor frecuencia incidentes de acoso sexual (Fitzgerald et al., 1997; NASEM, 2018). Estas son exactamente las características de las disciplinas STEM.

Además, otra característica que se asocia con los ambientes con altas tasas de acoso sexual es un clima organizacional que comunique algún grado de tolerancia respecto de este (NASEM, 2018). Por otra parte, el mayor predictor de la ocurrencia de acoso sexual es el clima organizacional. Entendemos clima organizacional como las percepciones compartidas de las políticas, las prácticas y los procedimientos vigentes en una organización. Esto es, por qué existen, cómo las personas las perciben, cómo se aplican, qué comportamientos son recompensados, apoyados y esperados en la organización (Schneider, Ehrhart y Macey, 2013). Así, un entorno que no tolere los comentarios sexistas, comportamientos de acoso y que tenga consecuencias fuertes, claras y transparentes es un entorno con menos probabilidad de ocurrencia de acoso sexual (NASEM, 2018).

4. Propuestas de política pública

En esta sección, se presentan lineamientos de políticas públicas y/o políticas institucionales, basadas en el diagnóstico y en la revisión de experiencias y programas en el área. Estas propuestas responden al quinto objetivo de este proyecto y se concentran en:

7 Ver: www.nap.edu/visualizations/sexual-harassment-iceberg

- Promover el ingreso a carreras STEM universitarias, principalmente a las de alto componente matemático.
- Generar medidas que apoyen las trayectorias académicas de mujeres en áreas STEM.
- Mejorar el clima organizacional en áreas STEM.

La primera línea de propuestas está orientada a promover una mayor participación de mujeres en carreras de pregrado STEM. La segunda y tercera línea de propuestas buscan apoyar la retención, promoción y progresión de mujeres en carreras académicas.

Cabe destacar que resultó difícil comparar estas propuestas con experiencias internacionales o nacionales ya implementadas en el área. Esto porque tanto los mecanismos de ingreso a las universidades como las lógicas de financiamiento de la ciencia en Chile son muy diferentes a las de países comparables de la región o de la OCDE. En el caso de medidas ya implementadas en Chile, estas son relativamente nuevas y aún no existen suficientes datos disponibles ni evaluaciones que podamos incluir en este trabajo.

4.1. Propuestas de tipo afirmativo

Las acciones afirmativas pueden entenderse como una política complementaria a la implementación de leyes y normativas que prohíben tratos discriminatorios o que declaran la igualdad entre hombres y mujeres. Pues, como bien indica Begné, “no es posible conseguir la igualdad entre el estatus social del hombre y el de la mujer con solo prohibir los tratos discriminatorios. Si se quiere corregir la diferencia que hoy existe es necesario proporcionar ventajas en determinados campos a las mujeres” (2012, p. 14). En nuestro contexto, y con relación a lo anterior, consideramos como propuesta de tipo afirmativo cualquier medida que busque aumentar de manera proactiva la participación de mujeres en distintas etapas de la carrera formativa y académica en áreas STEM. A continuación, se presentan propuestas para cada una de estas etapas.

a. Diseñar acciones afirmativas que aseguren el ingreso de mujeres a carreras con alto componente matemático, resguardando de manera efectiva la progresión y retención

La experiencia nacional ha demostrado, a través del programa PEG de la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile (FCFM), que los cupos de admisión especial pueden constituir una buena herramienta para aumentar, en el corto plazo, la matrícula femenina en la carrera de Ingeniería Civil, sin alterar las tasas de retención (Beauchef Magazine, 2019; Olguín, 2020). Sin embargo, en este último punto hay que tomar en cuenta las diversas necesidades del estudiantado que ingresa a las diferentes universidades del país, con el fin de evaluar si la creación de una vía de admisión especial debe ir acompañada de programas de nivelación académica y/o men-

torías, que sean efectivos. Esta necesidad ya ha sido recogida por algunas vías de admisión especial de inclusión, mediante la implementación de programas de acompañamiento académico, como el PAIEP en la Universidad de Santiago de Chile, con el objetivo de subsanar “las carencias educativas y sociales que sean consecuencia del origen social” (Rahmer et al., 2017). En el contexto de las vías de admisión de equidad de género, la Dirección de Diversidad y Género de la FCFM de la Universidad de Chile, a siete años de la implementación del programa PEG, sugiere “integrar herramientas de acompañamiento y sensibilización a la comunidad que potencien la integración tanto de la medida como de las estudiantes en la cultura de la institución” (DEG, 2021)⁸.

b. Medidas que apunten a la consolidación de investigadoras jóvenes

Para garantizar que un mayor ingreso de mujeres a carreras se traduzca en etapas posteriores es necesario implementar medidas que aseguren progreso y consolidación dentro de estas carreras. Por ejemplo, de acuerdo a lo observado en la adjudicación de proyectos Fondecyt, el porcentaje de investigadoras que postulan a proyectos de Iniciación es ligeramente mayor que en etapas posteriores. Esto sugiere que la fuga de investigadoras mujeres está localizada entre estas etapas (inicial y consolidada) y es posible que un mayor apoyo durante la etapa de consolidación ayude a revertir esta tendencia.

Experiencias y estudios internacionales sugieren como medidas en esta dirección mentorías y fondos destinados exclusivamente a mujeres para la investigación.

La implementación de mentorías ha sido apoyada por numerosos estudios, destacando el informe del National Research Council (2006) y la página web implementada por la Academia de Ciencias, Ingeniería y Medicina de Estados Unidos⁹. Algunos ejemplos concretos son las redes de mentoría de la Association for Women in Mathematics¹⁰ y la para postdoctorantes del Mathematical Science Research Institute¹¹. El primer programa está destinado a mujeres en general, mientras que el segundo a investigadores e investigadoras en etapa postdoctoral. En ambos casos, los objetivos son crear redes y guiar a investigadores e investigadoras jóvenes en cómo hacer publicaciones y postulaciones exitosas a trabajos. Si bien los programas de mentorías son recomendables para grupos más transversales que solo las investigadoras, son costosos de implementar, pues requieren tiempo y dedicación de investigadores e investigadoras consolidados. Por lo tanto, sugerimos enfocar los esfuerzos en los grupos que tengan menor representación.

8 Al momento de la elaboración de este informe, el estudio que evalúa la implementación del PEG no estaba aún disponible para uso público.

9 <https://www.nap.edu/resource/25568/interactive/#section>

10 <https://awm-math.org/programs/mentor-network/>

11 <https://www.msri.org/web/msri/scientific/resources-for-members/postdoc-mentor-guidelines>

Otra posible medida de apoyo a la consolidación de investigadoras son proyectos de investigación especialmente destinados a mujeres en áreas STEM. También hay numerosas experiencias internacionales en esta dirección, que apuntan a distintas etapas de la carrera. Algunos ejemplos son la becas de doctorado ofrecidas por el British Council exclusivamente para mujeres en STEM¹², fondos institucionales ofrecidos por el Massachusetts Institute of Technology (MIT) para mujeres investigadoras en STEM¹³ y las Incentive Grants for Women in STEM, en Holanda¹⁴. Esta última es comparable con el programa de inserción a la academia existente en Chile, pero a diferencia de este, está solo destinada a mujeres.

En el contexto nacional de financiamiento de la ciencia, medidas equivalentes en esta dirección pueden ser fondos institucionales que permitan a las investigadoras desarrollar su investigación en etapas tempranas o posterior a interrupciones, cuotas adicionales de proyectos estatales para investigadoras mujeres (sobre todo en proyectos iniciales, como Fondecyt de Iniciación o el Programa de Inserción a la Academia) con énfasis en las disciplinas con menor representación femenina y bonificaciones para investigadoras mujeres en evaluaciones (similar a las implementadas por los programas Becas Chile para promover postulaciones regionales o de minorías étnicas).

c. Diseñar e implementar estrategias que incentiven la contratación de mujeres

El informe National Research Council (2006) sostiene la necesidad de implementar estrategias para aumentar la proporción de mujeres académicas en disciplinas STEM, las que deben ser llevadas a cabo tanto por el cuerpo académico como por las autoridades de las instituciones que participan de los procesos de contratación. Además de las mentorías a doctorantes y postdoctorantes durante la búsqueda de una posición académica mencionadas en el punto anterior, es necesario sensibilizar al cuerpo académico acerca de la importancia de la diversidad y de los posibles sesgos durante el proceso de contratación, así como considerar la posibilidad de implementar concursos especiales para mujeres. Este tipo de sugerencias se han incorporado en políticas de contratación en varias instituciones. Por ejemplo, en 2002, la Universidad de Michigan implementó el programa Strategies and Tactics for Recruiting to Improve Diversity and Excellence (Stride), incrementando desde 2003 a 2016 significativamente la proporción de mujeres académicas en facultades STEM (U. Michigan, 2018). Al igual que la Universidad de Michigan, otras instituciones del hemisferio norte han ido plasmando estas iniciativas y estrategias en manuales de contratación disponibles en línea (University of Washington, Penn State University, MIT).

12 <https://www.britishcouncil.org/study-work-abroad/in-uk/scholarship-women-stem>

13 <https://ras.mit.edu/finding-funding/find-funding/junior-faculty/women-and-under-represented-minorities-stem>

14 <https://www.nwo.nl/en/calls/incentive-grants-women-stem-2021>

En nuestro país, el Programa de Equidad de Género en Academia (PEGA), implementado en 2013 por la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile, constituye una experiencia concreta en esta dirección (PEGA, 2014). Por ser un programa de implementación reciente, no cuenta aún con estudios de evaluación.

4.2. Medidas de apoyo para la retención y progresión de mujeres en carreras académicas en Ciencia y Tecnología

De acuerdo con los antecedentes analizados, las mujeres tienen mayores probabilidades que los hombres de experimentar interrupciones laborales en sus carreras. Diversos estudios sugieren que las interrupciones tienen un impacto negativo en las trayectorias profesionales y, a menudo, suponen una trayectoria profesional descendente. Esto se traduce comúnmente en fugas o deserciones, menores oportunidades de promoción, salarios más bajos, trabajos de tiempo parcial, entre otros. Lo anterior es especialmente crítico dentro de la academia y, especialmente, en las áreas STEM. Las interrupciones dificultan el progreso hacia posiciones de mayor estabilidad (*tenure* o contrato indefinido) y de mayor rango dentro de la jerarquía académica (profesores asociados o titulares).

En universidades e instituciones que se dedican a desarrollar investigación y desarrollo en Ciencia y Tecnología, se debe fortalecer una cultura de apoyo y políticas favorables a las mujeres para su reincorporación laboral y progresión dentro de la carrera académica. Asimismo, aunque no lo hemos tratado directamente en este informe, estas políticas debieran orientarse a evitar la fuga (*leaky pipeline*) de mujeres de la carrera académica. Estos cambios deben generarse desde arriba para poder cambiar la cultura (percepciones y expectativas) y políticas asociadas a la evaluación y jerarquización académica.

*a. Extensión del *tenure* en la academia*

Las instituciones de educación superior (universidades principalmente) debieran revisar y perfeccionar sus prácticas para asegurar la permanencia y progresión de mujeres dentro de la academia. Una de las medidas que se proponen en este informe refiere a la extensión del período para la obtención del *tenure* o contrato indefinido de empleo. El *tenure*, en las universidades, corresponde al paso a la categoría de profesor asociado. Tradicionalmente, existe un periodo de siete años para la obtención del *tenure*, desde que los profesores se insertan en la academia. Similar a lo hecho por Fondecyt (ANID), por el nacimiento de un hijo, se propone que las instituciones de educación superior extiendan, en al menos un año, la evaluación académica para la obtención del *tenure*, para aquellas personas que hayan experimentado interrupciones en sus carreras académicas antes de obtenerlo. Estas interrupciones pueden considerar permisos por maternidad, enfermedades o problemas de salud (físicos y/o mentales) y labores de cuidado, entre otros.

Las interrupciones también debieran ser consideradas en la evaluación académica de las mujeres que ya hayan obtenido el *tenure*. Existe evidencia empírica que sugiere que mujeres en áreas STEM, principalmente en Ciencias, retrasan la maternidad para poder cumplir con los requerimientos de la carrera académica inicial (obtención de *tenure*). Del mismo modo, la maternidad u otro tipo de interrupciones asociadas con labores de cuidado afectan sus opciones de promoción a puestos de mayor jerarquía dentro de la carrera académica.

b. Jerarquías y comités

Se propone revisar y perfeccionar prácticas como la política universitaria sobre nombramientos de mujeres en la carrera académica científica y tecnológica, con el fin de promover cambios en esta área. Para lograr este objetivo, se deben entregar herramientas y subsidios (desde el Ministerio de CTCI, por ejemplo) para lograr un cambio institucional. Estos subsidios debieran considerar, entre otros elementos, el apoyo a la promoción de mujeres a puestos de mayor jerarquía académica y de liderazgo y evitar la fuga de mujeres de carreras en Ciencia y Tecnología.

Como parte de las estrategias de cambio, las instituciones debieran también considerar paneles (diversos) en comités de promoción académica, con rotación (si es posible). En áreas donde hay subrepresentación de mujeres, se debiera al menos tomar en cuenta el porcentaje de mujeres en el área/disciplina y este debería ser proporcional en términos de representación en estos comités, puesto que es difícil alcanzar paridad en estas áreas.

c. Distribución equitativa de labores académicas

Otras medidas que se proponen a nivel institucional tienen que ver con una distribución más equitativa de tareas y responsabilidades académicas, de gestión y toma de decisiones, entre hombres y mujeres. A menudo, se sobrecarga a las mujeres con tareas de vinculación con el medio o servicios, mientras que a los hombres se les asignan más tareas relacionadas con la investigación y toma de decisiones (dirección). Vale la pena destacar que la investigación y las labores de dirección cumplen un rol central en la promoción de quienes trabajan en la academia. No sucede lo mismo con labores de extensión y servicios.

d. Potenciar estudios de clima organizacional con perspectiva de género en las instituciones universitarias

El acoso sexual debe ser abordado como un asunto cultural, que excede a las leyes y protocolos. Como vimos anteriormente, el clima organizacional es un buen predictor de ocurrencia de episodios de acoso, por lo tanto, es necesario contar con estudios que permitan evaluar el clima de la organización en función de tres elementos: el riesgo que se percibe para quienes denuncian conductas de acoso sexual de cualquiera de las dimensiones planteadas anteriormente, la falta de sanciones para quien infringe un protocolo, la per-

cepción de que una denuncia por acoso sexual no será tomada con seriedad (NASEM, 2018).

Estos estudios deben ser diseñados e implementados por personal con formación en género. Sugerimos que esta instancia sea parte del modelo de prevención estipulado en la reciente Ley N° 21.369 que regula el acoso sexual, la violencia y la discriminación de género en el ámbito de la educación superior. Además, los estudios de clima organizacional con perspectiva de género son acciones que las instituciones de educación superior podrían realizar en el marco de los instrumentos InES Género de ANID.

e. Solicitud de “declaración sobre diversidad” en los procesos de contratación de personal

Usualmente en los concursos de contratación académica, se solicitan documentos como declaraciones sobre investigación y docencia junto con los antecedentes académicos. Proponemos agregar a esto una declaración de compromiso con la diversidad. Esta es una oportunidad para que los/las postulantes hablen de su potencial –o historial– para contribuir a la diversidad, la equidad y la inclusión en la educación superior. Esta declaración podría ser alentada, bienvenida o requerida como parte de la solicitud formal, ya sea como una declaración separada o integrada en los componentes existentes. Esto ya está siendo implementado en algunas universidades de Estados Unidos, las que reportan que al exigir una declaración de este tipo se han identificado y contratado candidatos/as excelentes con un compromiso significativo y amplio con la diversidad, a la vez que la declaración ha sensibilizado al comité de búsqueda y al departamento sobre el impacto de este compromiso (University of Michigan, 2018).

Cabe señalar que, para construir un clima organizacional que sea libre de violencia, las actitudes frente al sexismo de las personas que se encuentren en posiciones de liderazgo y toma de decisión cobran particular importancia (NASEM, 2018). Es por esto que la solicitud de la “declaración sobre diversidad” es aún más relevante para estos cargos.

f. Financiamiento para redes de mujeres

Creemos que el potenciar las redes de mujeres en ámbitos universitarios o dentro de un determinado campo científico es fundamental para reducir el aislamiento en el que podrían encontrarse en ambientes dominados numéricamente por varones, como lo son las disciplinas STEM. Por otra parte, un ambiente en que se potencian las redes de mujeres es más probable de ser percibido como no hostil para ellas. Un ejemplo de lo anterior es la convocatoria anual del Committee for Women in Mathematics (CWM) de la International Mathematical Union (IMU). Se trata de un fondo de 3.000 euros para financiar actividades que tengan como objetivo: establecer o apoyar redes de mujeres en el ámbito de las matemáticas, o bien, organizar talleres de

investigación orientados a establecer redes de investigación para mujeres, fomentando la colaboración durante el evento.

4.3. Medidas de sensibilización y formación

Para abordar las brechas de género se requiere contar con el apoyo transversal de todas las personas y comunidades involucradas. Por esta razón, sugerimos una serie de políticas que buscan visibilizar a las mujeres en STEM y sensibilizar a toda la comunidad.

La estrategia de la “transversalidad de género” (*gender mainstreaming*) comenzó a sugerirse luego de la Conferencia de la Mujer de Beijing en 1995 y “apunta a obtener mayor impacto en el objetivo de superar las discriminaciones sociales de género y alcanzar mayores niveles de igualdad” (Rigat-Pflaum, 2008, p. 40). Si bien usualmente se piensa como una estrategia para el aparato público, de acuerdo con el *Análisis sobre las relaciones de género en la Universidad de Valparaíso* “la transversalización de género permite avanzar hacia nuevos enfoques en materia de gestión institucional, con el fin de incorporar la diferencia y la diversidad de las comunidades no solo en los países e instituciones públicas, sino también en otras instancias como las universidades” (UV, 2018, p. 18). En nuestro caso particular, lo que se busca detrás de esta estrategia es involucrar a todos los actores en el objetivo común de la equidad de género, es decir, promover la construcción de una “arquitectura institucional” que facilite la implementación de todas estas propuestas (UV, 2018). Por lo tanto, es necesario sensibilizar y formar a la comunidad universitaria respecto de la brecha de género en ciencias y de la necesidad de implementar medidas que contribuyan a acortarla. Como sugiere ComunidadMujer, las políticas implementadas con el objetivo de acortar la brecha de género, deberían ir acompañadas de iniciativas de sensibilización (seminarios, talleres, cursos, etc.) “que contribuyan a derribar mitos y resistencias en torno, por ejemplo, a la supuesta contratación solo por ser mujer” (Mincyt y ComunidadMujer, 2021, p. 101).

a. Campañas de visibilización de las tres dimensiones del acoso sexual

Tal como mencionamos anteriormente, el acoso sexual se manifiesta de distintas maneras. Es necesario que las comunidades tomen conciencia de que la coerción sexual, si bien es la más grave, no es la única manera de acoso sexual. Proponemos campañas periódicas de concientización del modelo tridimensional desarrollado en la sección anterior, en todas las instituciones ligadas a la educación superior, con el fin de prestar atención a los episodios de acoso por razones de género que son los más frecuentes.

b. Implementar capacitaciones en género para toda la comunidad universitaria, especialmente para quienes tienen cargos de dirección

El cambio cultural es fundamental para alcanzar una mayor equidad de género. Para poder implementar medidas orientadas a este propósito de forma

adecuada, es necesario que toda la comunidad, especialmente quienes toman decisiones, tengan conciencia de la complejidad de las razones detrás de la brecha y desigualdades de género para que puedan contribuir de manera adecuada a las soluciones. Estas capacitaciones deben ser realizadas por expertas/os en el tema, por ejemplo, utilizando los fondos correspondientes al instrumento InES Género de ANID, y gestionadas por las Direcciones de Equidad de Género (o equivalentes) de las unidades respectivas (universidades y/o facultades).

Finalmente, sugerimos evaluar la efectividad de las políticas antes mencionadas y adaptarlas en caso de ser necesario.

4.4. Posibles instrumentos de medición y evaluación de políticas

Los indicadores son herramientas que nos permiten, en primer lugar, diagnosticar brechas en instituciones o equipos específicos de trabajo. Adicionalmente, posibilitan medir los efectos de nuestras políticas, para tener una visión más clara del escenario en que nos encontramos. Su uso puede ayudar a orientar los cambios que sean necesarios de implementar para reducir las brechas de género. Mientras la literatura propone el uso de varios indicadores, también sugiere que estos son incompletos (ver, por ejemplo, O'Brien, Holmgren, Fitzsimmons et al., 2019). De acuerdo con nuestro diagnóstico y propuestas anteriores, creemos que es fundamental introducir indicadores que permitan comprender y afrontar de mejor manera las diferencias entre disciplinas STEM anteriormente expuestas (por ejemplo, diferencia entre carreras con mayor y menor componente matemático o el carácter experimental de la disciplina). Es de enorme importancia considerar que en la construcción de nuevos indicadores se requiere la recolección de datos acordes, lo cual se alinea con la política de género presentada recientemente por el Ministerio de CTCL.

Por otro lado, dada la naturaleza diversa de nuestras propuestas, consideramos que es relevante tener en cuenta indicadores de distinta naturaleza: cuantitativos, cualitativos y mixtos. Por un lado, los cuantitativos se pueden obtener fácilmente a través de datos numéricos, lo cual permite una visión general de forma relativamente inmediata, pero no son adecuados para medir características abstractas o intangibles como, por ejemplo, los efectos de las políticas de sensibilización en la percepción de los y las tomadoras de decisiones.

Concretamente, sugerimos:

- a. *Crear indicadores que permitan tratar de forma diferenciada a las disciplinas, considerando los niveles de participación femenina*

Como se describió anteriormente, el análisis de la adjudicación de proyectos Fondecyt sugiere que carreras STEM con mayor componente matemático tienen una participación femenina significativamente menor que aquellas que

no tienen esta característica. Por esto creemos que las medidas que deben aplicarse en ambos casos son diferentes. Los indicadores que aquí se sugieren buscan asignar a cada disciplina un puntaje que evidencie cuál es el porcentaje actual de mujeres participando en dicha disciplina y cuáles son los roles que las mujeres toman dentro de ellos. De forma similar, cada institución (o unidad académica) puede realizar mediciones internas que se comparen con el índice respectivo a nivel global. Esto permite, en primera instancia, diagnosticar la “madurez de género” de una disciplina en particular y la posición de cada institución con relación al panorama nacional; y posteriormente, mediante aplicaciones periódicas, permite evaluar los progresos conseguidos a través de las políticas implementadas.

Para ejemplificar esta necesidad, una política que se ha promovido en distintas instancias en los últimos años es la paridad de género en comisiones de todo tipo (por ejemplo, de contratación, de calificación, grupos de estudios en ANID, etc.) y también en los equipos de algunos proyectos colaborativos. Sin embargo, en disciplinas con alto componente matemático, que tienen porcentajes totales de participación femenina cercanos al 15%, esta paridad requiere que las mismas mujeres investigadoras participen en muchas de estas instancias para cumplir con las cuotas impuestas, mientras que sus contrapartes masculinas pueden distribuir estas labores con otros investigadores. Esto resulta en que los investigadores hombres tienen más tiempo para dedicar a la investigación, mientras que las mujeres se ven sobrecargadas con otras tareas, por ejemplo, de gestión, lo que profundiza las diferencias de género en la progresión en las carreras académicas. Considerando este ejemplo, parece más adecuado tener una participación femenina en actividades de gestión que represente porcentajes similares a los del área disciplinar respectiva y así evitar una sobrecarga de trabajo administrativo en mujeres investigadoras. Por ejemplo, si en una disciplina solo un 20% son mujeres, las mujeres académicas asignadas a actividades administrativas (por ejemplo, participación en comités) de la unidad correspondiente debieran representar a lo más un 20% del total de académicos y académicas que realizan este tipo de labores.

Estas herramientas podrán ser utilizadas tanto por universidades como agencias estatales (como ANID o agencias de acreditación), por lo que los instrumentos para construir este indicador pueden ser diversos. Sin embargo, en una etapa inicial, un posible indicador es asignar a cada disciplina el porcentaje de mujeres que se adjudican proyectos Fondecyt en dicha área. Además, es relevante estudiar otros factores que tengan influencia en la participación femenina (como la existencia de componente experimental) y tener una mirada no solo numérica de la participación de mujeres, sino también tomar en cuenta el tipo de posiciones ocupadas por mujeres, por ejemplo, si

en proyectos colaborativos tiene posiciones de liderazgo o subordinadas, o cuáles son sus jerarquías académicas.

De momento existen pocos datos que permitan generar indicadores que den cuenta de las diferencias de participación femenina en distintas disciplinas de manera precisa y crearlos requeriría un estudio más amplio que el contemplado en este trabajo. Sin embargo, creemos que propuestas en la línea de lo sugerido en el documento *Huella de Género*, elaborado por ComunidadMujer, donde se proponen indicadores para diagnosticar la “madurez” (en términos de equidad de género) de las instituciones pueden ser de utilidad para proponer nuevos instrumentos en esta dirección. El uso de indicadores de este tipo permitirá implementar políticas que apuntarán a una mejora progresiva de ellos: aumentar número y también equidad en el tipo de cargos que estas mujeres ocupan. Es importante observar que el aumento sustantivo de los porcentajes de investigadoras solo puede alcanzarse en el mediano y largo plazo, por lo que los incentivos deberían apuntar a mejorar las condiciones que permitan esto y no a lograr una paridad en el corto plazo.

b. Incluir indicadores de carácter cualitativo

Creemos necesario potenciar estudios de clima organizacional en las instituciones universitarias y generar información de tipo cualitativo, que permita comprender el contexto institucional asociado a las brechas de género en las carreras académicas. Algunos posibles instrumentos a considerar son *focus groups* o entrevistas que permitan desarrollar respuestas más elaboradas acerca de este tipo de problemáticas. Es importante señalar que, si bien este proyecto y sus datos se enfocan en diferencias de género, medidas similares se podrían estudiar para afrontar otras inequidades existentes como, por ejemplo, las territoriales o brechas étnicas.

5. Conclusiones y consideraciones finales

Para avanzar en la reducción de las brechas de género en carreras STEM, resulta central considerar la heterogeneidad existente dentro de esta área. Como se observó, el componente matemático de la carrera es un factor que está asociado con las diferencias de género, aunque existen otros factores no analizados en este estudio que pueden explicar estas disparidades. Por lo tanto, las medidas a adoptar deben ser acordes con esta heterogeneidad y considerar las singularidades de cada disciplina.

Por otro lado, también es importante relevar que hay diferencias significativas en modos de trabajo y formas de generación de conocimiento por disciplina en áreas STEM. Por lo tanto, incluso entre disciplinas que tengan una participación femenina comparable, es posible que medidas similares tengan efectos distintos. Creemos que es importante incorporar la mirada

disciplinar específica en la aplicación de políticas públicas e institucionales para cada caso, manteniendo en mente los objetivos que se espera conseguir.

Por otra parte, al revisar instrumentos y experiencias en este tópico surge la necesidad de evaluar y realizar seguimiento a iniciativas que promueven el acceso y participación de mujeres en STEM. Hasta ahora se han implementado medidas aisladas en varias instituciones que van desde cupos especiales en admisión universitaria (retención, titulación), cupos paritarios y/o proporcionales de género en adjudicación de concursos hasta comités de contratación/promoción en universidades. Aún no hay un seguimiento centralizado de estas medidas y creemos que es fundamental analizarlas desde una mirada que permita pesquisar y entender las diferencias de resultados que pudieran detectarse. Asimismo, se requiere generar medidas y políticas orientadas a evitar la fuga de mujeres en las distintas etapas de progresión de la carrera. Hasta ahora no se han puesto en práctica medidas que contribuyan a remediar esta situación.

Es importante acompañar estas propuestas con actividades de sensibilización y formación en género de manera transversal en las instituciones. Esto con el fin de contrarrestar mitos y creencias que puedan eventualmente entorpecer la aplicación de estas propuestas. Nos parece necesario elaborar un plan de sensibilización y capacitación de quienes forman parte de la comunidad universitaria, tomando en cuenta a los diferentes estamentos, tal como lo establece el modelo de prevención de la Ley N° 21.369 que regula el acoso sexual, la violencia y la discriminación de género en la educación superior.

Por último, es importante mencionar que una de las limitaciones de las propuestas aquí entregadas es su restricción al ámbito académico, es decir, se focalizan en carreras universitarias y trayectorias académicas en ciencia y tecnología. Nuestra propuesta no analiza el desarrollo de la Ciencia y Tecnología fuera de las universidades y creemos que es fundamental extender este análisis a otros ámbitos, como puede ser el trabajo en la industria.

Referencias

- Alon, S. and DiPrete, T.** (2015). Gender differences in the formation of a field of study choice set. *Sociological Science*, 2, pp. 50–81.
- Bastarrica, M., Hitschfeld, N., Marques, M., Simmonds, J.** (2018). Affirmative Action for Attracting Women to STEM in Chile. *GE '18: Proceedings of the 1st International Workshop on Gender Equality in Software Engineering*, pp. 45-48.
- Beauchef Magazine** (2019). Mujeres en Ingeniería y en Ciencias. *Revista de Ingeniería y Ciencias Universidad de Chile* N° 12.
- Begné, P.** (2012). Acción afirmativa: una vía para reducir la desigualdad. *Ciencia jurídica*, 1(1), pp.11-16.

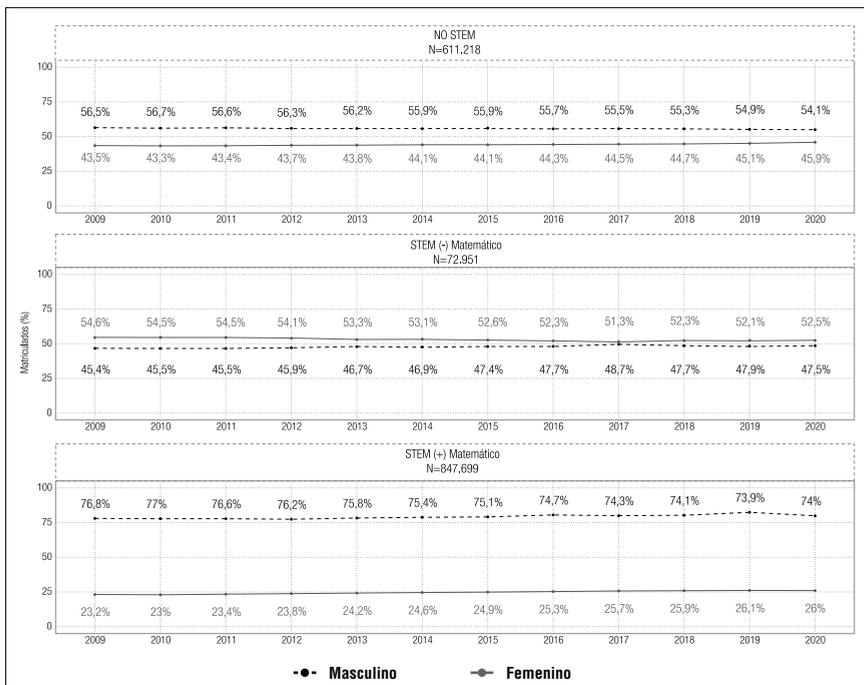
- Berlien, K., Varela, P. y Robayo, C.** (2016). *Realidad nacional en formación y promoción de mujeres científicas en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas*. Santiago, Chile: CONICYT. Disponible en: <https://www.conicyt.cl/wp-content/uploads/2016/12/Estudio-Realidad-Nacional-en-STEM.pdf>
- Bobbitt-Zeher, D.** (2007). The gender income gap and the role of education. *Sociology of Education*, 80, pp. 1–22.
- Charles, M. y Grusky, D. B.** (2005). *Occupational ghettos: The worldwide segregation of women and men* (Vol. 200). Stanford, CA: Stanford University Press.
- Damarin, S.K.** (2000). The mathematically able as a marked category. *Gender and Education*, 12(1), pp. 69-85.
- Del Río, M., Strasser, K., y Susperreguy, M.** (2016). ¿Son las habilidades matemáticas un asunto de Género? Los estereotipos de género acerca de las matemáticas en niños y niñas de Kinder, sus familias y educadoras. *Calidad en la Educación*, 45, pp. 20-53.
- Dirección de Diversidad y Género, DEG, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile** (2021). *Impacto en trayectorias académicas e inclusión en la cultura* (Resumen Ejecutivo).
- Fennema, E.** (2000). Gender and mathematics: What is known and what do I wish was known. In *Fifth Annual Forum of the National Institute for Science Education*.
- Fitzgerald, L.F., Drasgow F., Hulin C.L., Gelfand M.J., & Magley V.J.** (1997). Antecedents and consequences of sexual harassment in organizations: A test of an integrated model. *J. Appl. Psychol*, 82, pp. 578.
- Fitzgerald, L.F., Gelfand, M.J., & Drasgow, F.** (1995). Measuring sexual harassment: Theoretical and psychometric advances. *Basic and Applied Social Psychology*, 17(4), pp. 425-445.
- Gender Gap in Science Project** (2020). *A Global Approach to the Gender Gap in Mathematical, Computing, and Natural Sciences: How to Measure It, How to Reduce It?* Edited by Colette Guillopé, Edited by Marie-Francoise Roy, International Mathematical Union.
- González, R.P., González, M.J.A. y Ramos, I.B.** (2018). Género y educación: detección de situaciones de desigualdad de género en contextos educativos. *Contextos educativos: Revista de educación*, 21, pp.35-51.
- Keller, E.F.** (1982). Feminism and science. *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, 7(3), pp. 589-602.
- Leslie, J., Cimpian, A., Meyer, M., and Freeland, E.** (2015). Expectations of brilliance underlie gender distributions across academic disciplines. *Science*, 347, pp 262–265.
- Massachusetts Institute of Technology Faculty Search Committee Handbook** Disponible en: https://facultygovernance.mit.edu/sites/default/files/reports/2002-01_Faculty_Search_Committee_Handbook.pdf
- Martínez, C., del Campo, V., Palomera, P., Vanegas, C., Montenegro, M., Hernández, C. y Ramos, E.** (2019). *Experiencias formativas de mujeres en carreras de ingeniería: Caracterización de prácticas que incentivan la inclusión y equidad* (N.º 13/2019). Comisión Nacional de Acreditación CNA Chile.

- Martínez, F., Martínez, S. y Mizala, A.** (2015). Pre-service Elementary School Teachers' Expectations about Student Performance: How their Beliefs are affected by their Mathematics Anxiety and Student's Gender (N° 310).
- Mendick, H.** (2006). *Masculinities in mathematics*. McGraw-Hill Education (UK).
- Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación** (2020). *Radiografía de género en ciencia, tecnología conocimiento e innovación*.
- Mincyt y ComunidadMujer** (2021). *Huella de Género. Manual para la gestión de la investigación, desarrollo e Innovación con Igualdad de género en Universidades*.
- Morgan, S. L., Gelbgiser, D. and Weeden, K. A.** (2013). Feeding the pipeline: gender, occupational plans, and college major selection. *Social Science Research*, 42, pp. 989–1005.
- National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine, NASEM** (2018). *Sexual Harassment of Women: Climate, Culture, and Consequences in Academic Sciences, Engineering, and Medicine*. Washington, DC: The National Academies Press. <https://doi.org/10.17226/24994>.
- National Research Council** (2006). *To recruit and advance: Women students and faculty in science and engineering*. National Academies Press.
- Nowogrodzki, A.** (2017). Inequality in medicine. *Nature* 550, S18–S19. <https://doi.org/10.1038/550S18a>
- O'Brien, Holmgren, Fitzsimmons, Crane, Maxwell y Head** (2019). What Is Gender Equality in Science? *Trends in Ecology & Evolution*, [online] 34(5), pp. 395-399. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0169534719300564>
- OCDE** (2012). PISA 2012 results: The ABC of Gender Equality in Education: Aptitude, Behaviour, Confidence.
- Olguín, C.F.** (2020). Análisis de desempeño de estudiantes del programa de ingreso especial de equidad de género de la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile.
- PEGA** (2014). Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Propuesta “Programa Equidad de Género en Academia (PEGA)”. Disponible en: <http://ingenieria.uchile.cl/investigacion/presentacion/88393/direccion-academica-y-de-investigacion>
- Penn State University. Guidelines for recruiting a diverse workforce.** Disponible en: <https://www.dept.psu.edu/aaoffice/pdf/guidelines.pdf?> (revisado 13 Nov 2021)
- Pontificia Universidad Católica de Chile** (2019). Comisión Mujer y Academia II, Informe Mujer y Academia en la UC 2018-2019. (revisado 21 de dic 2021). Disponible en: http://direcciondesarrolloacademico.uc.cl/images/Programas/Mujer_academia/Documentos/Informe-Mujer-en-la-Academia-UC-DEFINITIVO_IMP-1.pdf
- Programa de Ingreso Prioritario de Equidad de Género (PEG) de la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile.** Disponible en: <http://ingenieria.uchile.cl/admision/admision-especial-pregrado/94355/cupos-equidad-de-genero>

- Radovic, D.** (2018). Diferencias de género en rendimiento matemático en Chile. *Revista Colombiana de Educación*, (74), pp. 221-241. doi: 10.17227/rce.num74-6907.
- Rahmer, B., Miranda, R. y Gil F.J.** (2017). Programa de acceso inclusivo equidad y permanencia de la Universidad de Santiago de Chile: una política universitaria de acción afirmativa.
- Rigat-Pflaum, M.** (2008). Gender mainstreaming: un enfoque para la igualdad de género. *Nueva Sociedad*, 218, pp. 40-56. Disponible en: http://nuso.org/media/articles/downloads/3570_1.pdf
- Santamaria, L. y Mihaljević, H.** (2018). Comparison and benchmark of name-to-gender inference services. *PeerJ Computer Science*, 4, p.e156.
- Schneider, B., Ehrhart, M.G., y Macey, W.H.** (2013). Organizational climate and culture. *Annual Review of Psychology*, 64, pp. 361-388.
- Simmonds, J., Bastarrica, M. y Hitschfeld-Kahler, N.** (2021). Impact of Affirmative Action on Female Computer Science/Software Engineering Undergraduate Enrollment. *IEEE Software*, vol. 38, (2), pp. 32-37.
- Universidad de Valparaíso, UV** (2018). Análisis sobre las relaciones de género en la Universidad de Valparaíso. Disponible en: <https://igualdadydiversidad.uv.cl/attachments/article/56/An%C3%A1lisis%20sobre%20las%20relaciones%20de%20genero%20UV.pdf>.
- University of Michigan** (2018). Handbook for Faculty Searches and Hiring. Disponible en: https://facultygovernance.mit.edu/sites/default/files/reports/2002-01_Faculty_Search_Committee_Handbook.pdf
- University of Washington** (2021). Handbook of Best Practices for Faculty Searches. Disponible en: <https://www.washington.edu/diversity/faculty-advancement/handbook/>
- White, K. y Machado-Taylor, M.D.L.** (2016). Género e carreiras académicas atípicas. *Ex aequo*, 33, pp. 83-96.

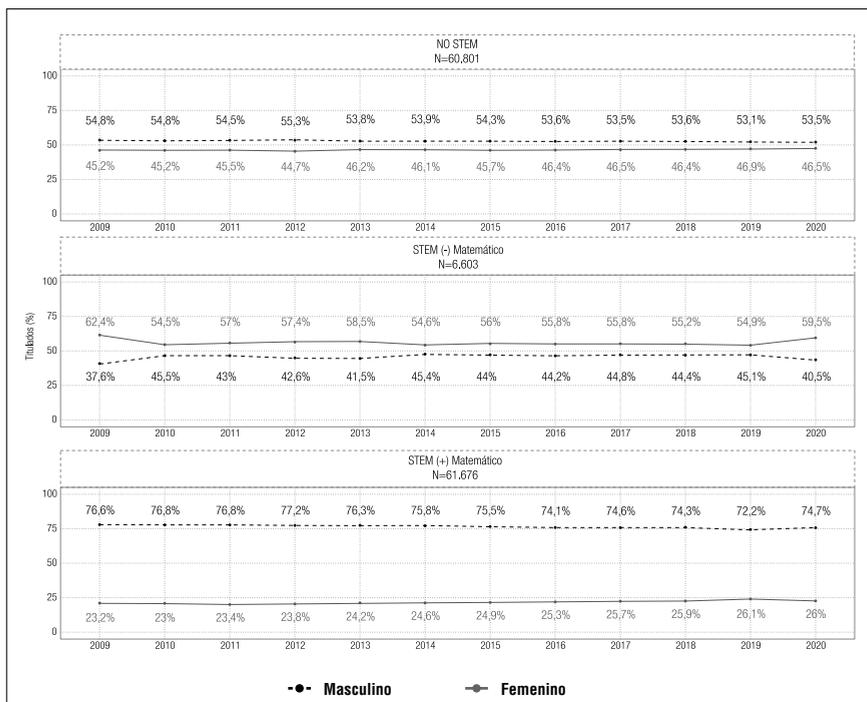
Anexos

Anexo 1: Matrícula de pregrado áreas STEM y no STEM por sexo



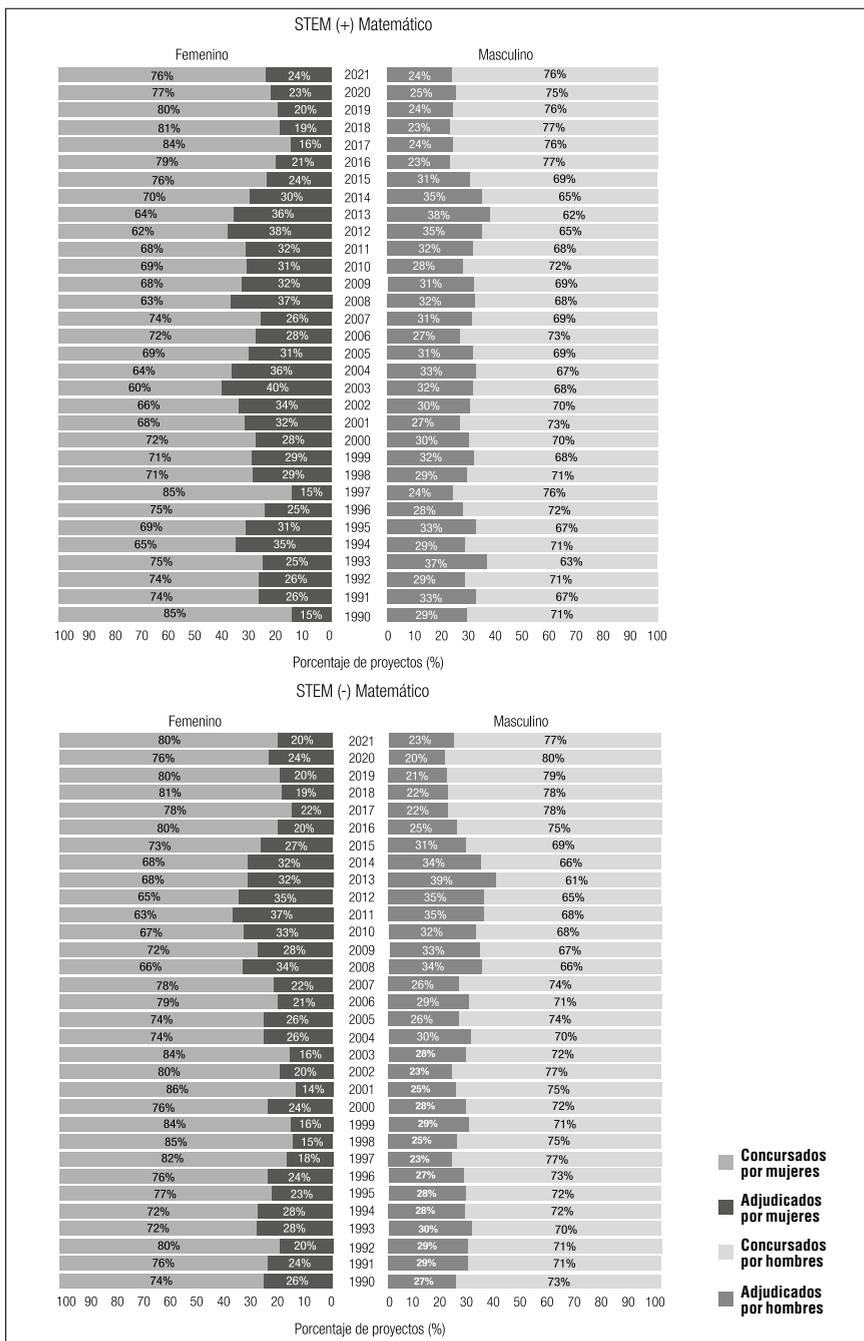
Fuente: Registro Matrícula de Educación Superior. Centro de Estudios de MINEDUC.

Anexo 2: Titulación áreas STEM y no STEM por sexo



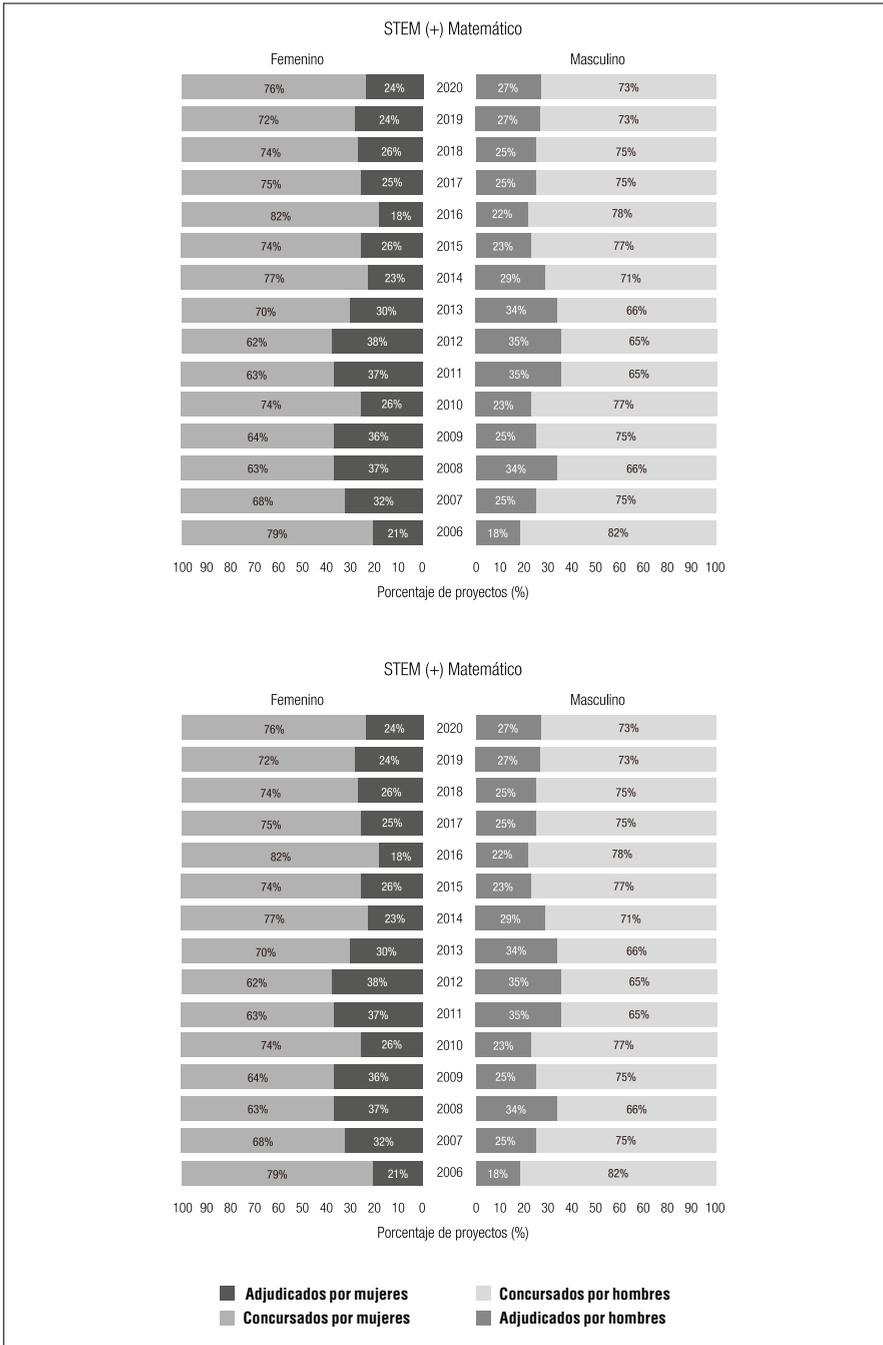
Fuente: Registro de Titulados de Educación Superior. Centro de Estudios de MINEDUC.

Anexo 3: Proyectos Fondecyt por sexo Porcentaje de adjudicación de proyectos Fondecyt Regular por género



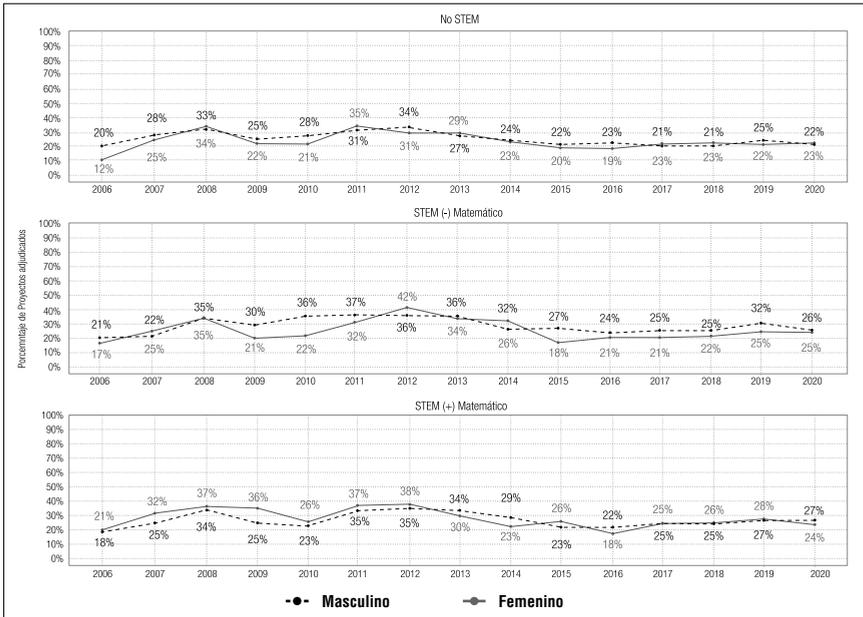
Fuente: Registro de Titulados de Educación Superior. Centro de Estudios de MINEDUC.

Porcentaje de adjudicación de proyectos Fondecyt de iniciación por género



Fuente: elaboración propia.

Adjudicación de proyectos Fondecyt de iniciación por género



Fuente: elaboración propia.

CÓMO CITAR ESTE CAPÍTULO:

Canales, A., Cortez, M. I., Sáez, M., Vera, A. (2022). Brechas de género en carreras STEM. En: Centro de Políticas Públicas UC (ed.), *Propuestas para Chile. Concurso de Políticas Públicas 2021*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 115-150.

Propuesta de intermediación para la accesibilidad a vivienda en arriendo con interés social

INVESTIGADORES¹

FELIPE LINK

Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC, Centro de Desarrollo Urbano Sustentable (Cedeus) y Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES)

ADRIANA MARÍN

LabCidade, Universidad de São Paulo

LUIS FUENTES

Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC y Centro de Desarrollo Urbano Sustentable (Cedeus)

Resumen²

En el contexto del aumento creciente de la vivienda en arriendo en Chile y ante la necesidad de diversificar la política habitacional para hacer frente a la crisis de vivienda y al déficit habitacional en nuestro país, la presente propuesta de política pública aborda la necesidad de intermediación residencial en el marco del programa de arriendo, sujeto al Decreto Supremo N° 52 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. La hipótesis de este trabajo es que existe una oferta disponible de vivienda para el arriendo que se ajusta a los valores del D.S. 52, con una buena dispersión o cobertura territorial -al menos en la Región Metropolitana-, pero que es necesario sistematizar y coordinar, para así hacerla visible a la política y los eventuales arrendatarios. El problema, entonces, es que esta vivienda no está suficientemente conectada con la demanda o no existen los suficientes incentivos para que participe dentro de un mercado asociado a la política habitacional de manera coordinada y

1 Los autores agradecen especialmente a Juan Pablo Schuster, quien trabajó en el análisis normativo de la presente propuesta y contribuyó decisivamente a su versión final. También, agradecen a Andrea Urbina y Fernanda Gómez, quienes trabajaron en el levantamiento de información, así como a todos/as los/as participantes de las entrevistas y talleres, y al equipo del Centro de Políticas Públicas UC, por el apoyo y coordinación durante toda la ejecución de este proyecto. Finalmente, a los proyectos ANID/Fondap 15110020 y 15130009.

2 Esta propuesta fue presentada por sus autores en un seminario organizado por el Centro de Políticas Públicas UC, realizado el 3 de diciembre del año 2021, en el que participaron como panelistas Rocío Andrade, directora de la Secretaría Comunal de Planificación de la Municipalidad de Maipú; Fernando Jiménez, analista del Programa de Arriendo del Ministerio de Vivienda y Urbanismo; y Carolina Tohá, presidenta del directorio del Instituto Ciudad.

segura. A partir de lo anterior, se proponen lineamientos para una política de intermediación que permita mejorar la accesibilidad a la vivienda en arriendo con interés social.

En este contexto, definimos la intermediación como un proceso en el cual uno o más agentes están encargados de informar, vincular y comunicar partes interesadas para llegar a un acuerdo de participación en el programa de arriendo. Las formas de articulación tendrán diferentes niveles y actores que participan de la intermediación, los que serán presentados en detalle en este documento y constituyen la presente propuesta de política pública. Por lo tanto, el objetivo general del proyecto es proponer recomendaciones para un modelo de intermediación para la accesibilidad a vivienda en arriendo con interés social, basado en evidencia de oferta y diversidad de perfiles de arrendatarios.

1. Introducción y antecedentes del problema

El aumento creciente en el costo de la vivienda, una mayor dificultad para acceder a créditos hipotecarios -tanto por el alza de tasas de interés como por la disminución del plazo de otorgamiento-, mercados de trabajo más flexibles e inestables para generar ahorro, además de las consecuencias sociales del Covid-19, conducen a una conclusión bastante consensuada en el último tiempo en Chile: existe una dificultad creciente para acceder, tanto a la vivienda propia -incluyendo el mercado subsidiado- como a la vivienda en arriendo, que opera en un mercado desregulado, desprotegido y con precios al alza. En este escenario, el alcance de las actuales políticas de arriendo forma parte de un debate más amplio sobre la crisis de acceso a la vivienda en Chile y el mundo, que se observa principalmente en los grandes centros urbanos que concentran capital y empleo, y que afecta en especial a los hogares de bajos ingresos, personas jóvenes y arrendatarios de mercados de arriendo privado (OCDE, 2021). Luego, una política integral de arriendo con interés social aparece como una alternativa complementaria de acceso a la vivienda para un sector significativo de la población.

En nuestro país, este debate es complejo considerando que la política habitacional asociada a la vivienda en arriendo es reciente, por lo tanto, no existe un contexto institucional para asumir tal desafío. Además, en nuestro país predomina un ethos asociado a la vivienda en propiedad (Marín-Toro et al., 2017) que genera resistencias ideológicas, culturales y prácticas a eventuales normativas y políticas que consideren y promuevan este tipo de tenencia. A pesar de lo anterior, desde el año 2014 se ha ido consolidando el subsidio al arriendo en el marco del Decreto Supremo N° 52 (en adelante D.S. 52) en la política habitacional chilena. Este programa ha sido objeto de diversas evaluaciones a lo largo de su corto período de funcionamiento (Razmilic, 2015; Díaz, 2015; Link et al., 2019a; Dipres, 2019), generando interés principal-

mente por parte de la academia y las políticas públicas. A pesar de las dificultades para su aplicación, los diversos trabajos coinciden en la importancia de insistir en la búsqueda de alternativas que promuevan una tenencia en arriendo con interés social, seguro y asequible (Link et al., 2019a; Bresciani et al., 2021), dado el crecimiento significativo del déficit habitacional y del arriendo en los últimos años en todas las grandes ciudades del país.

El crecimiento del arriendo se puede observar de forma más clara en algunas regiones del norte como Tarapacá o Antofagasta, donde la tenencia en arriendo alcanza un 32% y un 28%, respectivamente; además de la Región Metropolitana, también con un 28% en la medición del año 2017 de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, CASEN (Link et al., 2019a). Si bien, la discusión sobre tenencia en arriendo y su inclusión como alternativa en la política habitacional ha girado principalmente en torno a la generación de oferta nueva, a partir de diferentes iniciativas, desde la conocida inmobiliaria popular hasta programas de rehabilitación, integración social, entre otros, esta propuesta pretende aportar desde la idea de intermediación entre oferta potencial y demanda existente. Entonces, la intermediación para la accesibilidad a vivienda en arriendo con interés social apunta específicamente a una dimensión del problema planteado: la oferta atomizada de vivienda en arriendo. Es decir, considerar el stock del sector privado de propietarios individuales para la provisión de vivienda en el marco de un programa de arriendo con interés social. En este escenario, se considera el levantamiento y análisis de la oferta existente porque, entre los factores que afectan la tasa de activación del D.S. 52, según Dipres (2019) se encuentran los siguientes:

- Falta de una oferta de viviendas en arriendo en la banda de precios permitida por el subsidio, y que a la vez responda a las expectativas de los usuarios. Ante este diagnóstico planteamos que no necesariamente hay escasez de oferta de vivienda, sino más bien una oferta oculta o informal que es necesario visibilizar.
- Poco interés por parte de los arrendadores de participar en este programa. Ante este diagnóstico, planteamos que el interés depende del conocimiento y eventuales ventajas de participación en el programa, donde eventuales mecanismos de intermediación pueden aportar a incrementar la oferta.
- Baja confianza por parte del arrendador respecto de la certeza del pago, ante lo cual se plantea también la intermediación como forma de reducción de incertidumbre.

Este mercado, a diferencia de países con una trayectoria en políticas vinculadas al arriendo, ha funcionado con bastante autonomía y desregulación en el país, constituyendo un mercado privado, fragmentado, disperso e incluso desconocido, que se ha desarrollado tanto de manera formal como

informal. Se trata en general, de proveedores en pequeña escala. “En Chile, [...] el 80% de los propietarios arrendadores solo posee una propiedad y un 10% adicional posee dos” (Sabatini, Brain y Mora, 2012), donde el objetivo de operación de estos propietarios-arrendadores a pequeña escala se vincula más al deseo de suplementar ingresos y obtener un mecanismo de pensión que a la búsqueda del mejor retorno de inversión (Pablo Trivelli y Cía., 2016). Este universo constituye una oferta potencial atomizada y dispersa que es necesario articular, regular y consolidar para su efectiva inclusión en la política habitacional. Además, es necesario considerar que no se trata, para estos efectos, de los grandes propietarios o de la suma de pequeños inversionistas que disponen de unidades en arriendo en el mercado y que han constituido lo que algunos autores denominan proceso de “inversionistificación” del mercado inmobiliario (Vergara-Perucich y Aguirre, 2019). Al contrario, se trata de relevar una diversidad de propiedades posibles de constituir oferta en un programa particular, localizadas de manera dispersa en el territorio para que pueda servir a los diferentes tipos de demanda por arriendo existente, más allá de las viviendas centrales de superficies pequeñas y orientadas a un perfil unidimensional. Sin embargo, esta vivienda presenta deficiencias que muchas veces la hacen inadecuada para la política habitacional, dados los requisitos que ella misma se impone. En particular, sobre la oferta de la vivienda en arriendo, en el D.S. 52 se señalan algunos requisitos específicos, tanto para la vivienda (Artículo 10°) como para los arrendadores (Artículo 37), que dificultan la incorporación de viviendas en el programa. Así, en el Artículo 10°, sobre la vivienda en arriendo, se señalan como requisitos:

- a. Contar con un número de Rol de Avalúo otorgado por el Servicio de Impuestos Internos, y su destino principal debe ser habitacional.
- b. Contar con recepción municipal, lo que deberá ser acreditado por medio del certificado correspondiente emitido por la Dirección de Obras Municipales.
- c. Contar como mínimo con tres recintos, esto es, zona estar-comedor-cocina, baño y dormitorio.
- d. Contar con el número suficiente de dormitorios de manera de evitar hacinamiento.
- e. No ser aquella que habitaba, en calidad de allegado, el núcleo familiar beneficiado o el beneficiario en su caso, por el presente subsidio.
- f. No estar ubicadas en determinadas áreas geográficas o conjuntos habitacionales donde se encuentre suspendida transitoria o indefinidamente la aplicación de subsidio.
- g. No estar afectas a prohibición de arrendar, salvo que cuenten con la autorización respectiva, y no estar embargadas.

Y en el Artículo 37, sobre los arrendadores:

- a. Ser dueños de la vivienda que se arrendará, lo que se acreditará mediante certificado de dominio vigente.
- b. No encontrarse beneficiado ni integrar un núcleo familiar beneficiado con subsidio de este programa que se encuentre vigente, lo que se verificará por medio del sistema informático que provea el MINVU.
- c. No tener vínculos de parentesco por consanguinidad o afinidad, en línea recta hasta el segundo grado inclusive y en línea colateral hasta el cuarto grado inclusive con el arrendatario, ni con ninguno de los miembros del núcleo familiar beneficiado. Esta condición se revisará directamente en el Servicio de Registro Civil e Identificación. Además, se requerirá que el titular del beneficio presente una declaración jurada que indique que no existen estos vínculos.

Por lo tanto, la hipótesis de este trabajo es que existe una oferta disponible de vivienda para el arriendo que se ajusta a los valores del D.S. 52, con una buena dispersión o cobertura territorial, al menos en la región Metropolitana, pero que es necesario sistematizar y coordinar para hacerla visible a la política y a los eventuales arrendatarios. El problema, entonces, es que esta vivienda no está suficientemente conectada con la demanda y/o no tiene los bastantes incentivos para participar dentro de un mercado asociado a la política habitacional de manera coordinada y segura. A partir de lo anterior, se proponen lineamientos para una política de intermediación que permita mejorar la accesibilidad a la vivienda en arriendo con interés social.

En este contexto, definiremos la intermediación como un proceso en el cual uno o más agentes están encargados de informar, vincular y comunicar partes interesadas para llegar a un acuerdo de participación en el programa de arriendo. En este caso, se presenta como una articulación entre la oferta y la demanda susceptible de participar en el programa D.S. 52. Las formas de articulación tendrán diferentes niveles y actores que participan de la intermediación, los que serán presentados en detalle en este documento y constituyen la presente propuesta de política pública.

2. Objetivos y estrategia metodológica

El objetivo general del proyecto es proponer recomendaciones para un modelo de intermediación para la accesibilidad a vivienda en arriendo con interés social, basado en evidencia de oferta y diversidad de perfiles de arrendatarios. Para esto, se diseñaron los siguientes objetivos específicos de la propuesta:

- Caracterizar y localizar la oferta de vivienda existente en arriendo con perfil subsidiable del área metropolitana de Santiago.

- Conocer los principales problemas en relación con la disponibilidad de oferta de vivienda en arriendo en tres comunas representativas.
- Analizar las condiciones actuales en la política habitacional respecto del arriendo objeto de subsidio y proponer modificaciones en función de una intermediación residencial.

El diseño metodológico contempló tres etapas para lograr los objetivos específicos del proyecto. Una primera etapa consistió en un análisis espacial y de caracterización socioterritorial del área metropolitana de Santiago (AMS) para la selección de tres comunas representativas de la realidad actual en cuanto a la oferta de vivienda en arriendo y demanda, según perfiles de arrendatarios identificados en Link et al. (2019a). Al finalizar esta etapa se decidió continuar con el análisis empírico de la oferta en La Cisterna, El Bosque y Renca.

La selección de estas comunas responde a diferentes criterios de representatividad del arriendo en el área metropolitana de Santiago, en función del perfil de arrendatario beneficiario del programa. Específicamente, se consideraron tres criterios:

- Localización: las comunas seleccionadas permiten tener una representación en función de la centralidad y dispersión en el área metropolitana de Santiago, considerando a Renca como una comuna localizada en un primer anillo pericentral; La Cisterna, localizada en un segundo anillo de centralidad; y El Bosque, en una localización más periférica.
- Tamaño: las comunas seleccionadas tienen una relativa homogeneidad en cuanto a superficie comunal y tamaño de población. Según datos del Sistema Integrado de Información Territorial (SIIT), Renca tiene 160.847 habitantes y 24 km²; La Cisterna tiene 100.434 habitantes y 10 km²; El Bosque tiene 172.000 habitantes y 14,2 km².
- Homogeneidad: las comunas comparten cierta homogeneidad en el nivel socioeconómico, tipo de oferta y perfil de arrendatarios (Link et al., 2019b).

La segunda etapa del proyecto consistió en un levantamiento de viviendas en arriendo en las comunas seleccionadas, a partir de fuentes primarias y locales, más allá del levantamiento general realizado a través de portales inmobiliarios.

Finalmente, la tercera etapa del proyecto contempló la realización de entrevistas semiestructuradas a informantes clave, para conocer las condiciones y expectativas del arriendo desde la perspectiva de la oferta, en función de una eventual política de intermediación para el acceso a la vivienda con interés social.

Paralelamente a estas tres etapas, el proyecto contempló la sistematización de documentos y políticas oficiales respecto de las condiciones de arrendamiento exigidas en el actual sistema nacional, así como la revisión de experiencias internacionales contenidas en informes previos sobre este tema y el análisis de datos secundarios de encuesta a beneficiarios del programa de arriendo, contenidos en Link et al. (2021).

3. Caracterización del mercado de arriendo con interés social en el AMS

3.1. Antecedentes sobre el perfil de los arrendatarios en el AMS

Con el objetivo de caracterizar el fenómeno del arriendo en el AMS, Link et al. (2019b) analizaron los datos de la encuesta Casen 2015 para identificar las principales tipologías de arrendatarios que existen en la ciudad. Esta tipología permite caracterizar la demanda y argumentar nuestra hipótesis en relación con la existencia de oferta disponible con buena dispersión o cobertura territorial con un interés social, que beneficie a las personas y hogares más vulnerables, por ejemplo, respecto de la composición del hogar o de la relación del gasto destinado a vivienda e ingresos. Según los autores, si bien un porcentaje importante de los arrendatarios corresponde efectivamente a las tipologías de profesionales (26%) e inmigrantes (9%), que conforman los perfiles más abordados por otras investigaciones que han estudiado a los arrendatarios a propósito de temáticas sobre centralidad y renovación urbana (Contreras, 2012; Contreras et al., 2015; Torres e Hidalgo, 2009), la mayoría de los arrendatarios del AMS tienen otras características. El grupo más numeroso corresponde al de arrendatarios de sectores medios (29%), mientras que la tipología de arrendatarios en situación de pobreza con menores de edad en el hogar equivale a casi un cuarto (24%) del total. Por su parte, los arrendatarios adultos mayores corresponden al 11%. Es decir, existe una diversidad importante entre los arrendatarios presentes en el AMS, lo que sugiere también un comportamiento diferenciado según sus niveles de vulnerabilidad residencial y acceso a la vivienda.

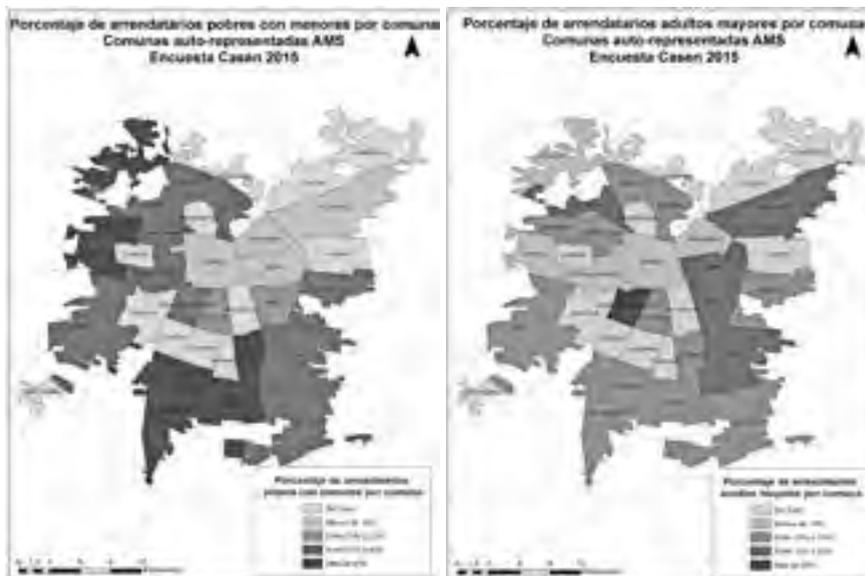
Con el objetivo de analizar la distribución geográfica de los distintos tipos de arrendatarios en el AMS, los autores analizan los resultados correspondientes a las 23 comunas del AMS tradicional, que cuentan con representatividad comunal en la muestra de la encuesta Casen 2015 con la siguiente distribución.

TABLA 1. **Distribución de arrendatarios por tipología**

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje arrendatarios
Arrendatarios profesionales	131.116	7%	26%
Arrendatarios inmigrantes	43.991	2%	9%
Arrendatarios en pobreza con menores	122.794	6%	24%
Arrendatarios sectores medios	144.957	7%	29%
Arrendatarios adultos mayores	55.762	3%	11%
Arrendatarios sin topología	3.124	0%	1%
Total arrendatarios	501.744	26%	100%
Propietario	1.153.236	60%	
Otra situación de tenencia	282.741	15%	
Total	1.937.721	100%	

Fuente: elaboración propia basada en Link et al. (2019b).

FIGURA 1. **Distribución de tipologías de arrendatarios en pobreza con menores y adultos mayores**



Fuente: elaboración propia basada en Link et al. (2019b).

Es decir, se trata de una demanda potencial de vivienda en arriendo que complejiza la idea de un arrendatario único, joven, sin hijos y que opta por la centralidad. Al contrario, se observa el predominio de hogares territorialmente dispersos, con fuerte concentración en la zona sur y norponiente del AMS, con características socioeconómicas y demográficas que hacen necesaria una mirada integral de la vivienda en arriendo en nuestras ciudades (Link et al., 2019b).

3.2. Características de la oferta de vivienda en arriendo en el mercado inmobiliario del AMS

Considerando la distribución desigual por perfiles de arrendatarios, identificada en Link et al. (2019b), se realizó un análisis de la oferta de vivienda disponible para arriendo en portales de internet, con el objetivo de conocer la oferta en este mercado a precios de subsidio y contrastarla con la complejidad de la demanda. Para obtener la información sobre esta oferta de arriendo, se realizó un proceso de descarga automatizada de datos de avisos de arriendo publicados en portales de internet, específicamente en Portalinmobiliario, TocToc y Yapó, entre los años 2018 y 2020 para el AMS, diferenciando entre los avisos de departamentos y casas. A partir de esta descarga, se generaron dos productos. En primer lugar, una base de datos con la información de los avisos de arriendo³, incluyendo las siguientes variables: fecha de publicación, región, comuna, dirección, cantidad de dormitorios, cantidad de baños, superficie y precio. En segundo lugar, a partir de las coordenadas asociadas a cada aviso, se realizó un proceso de geolocalización de las direcciones, generándose de esta forma un mapa de puntos de localización de la oferta, lo que se observa en la siguiente figura para la tipología de departamentos.

3 (1) Departamentos en el Gran Santiago y (2) Casas en el Gran Santiago.

FIGURA 2. **Distribución de la oferta de departamentos a precio de subsidio en el AMS**



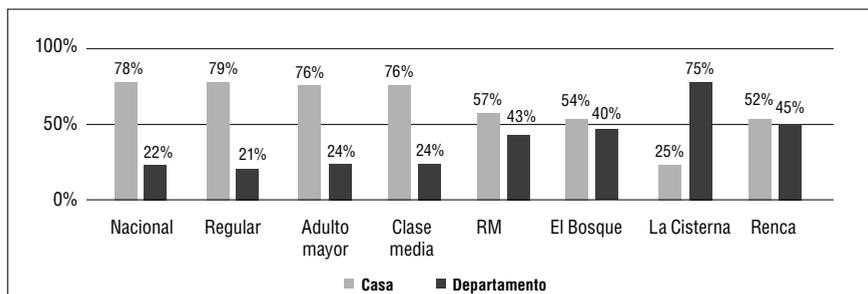
Fuente: elaboración propia.

Para ambos casos, el análisis se enfocó especialmente en la oferta de arriendo que se encuentra dentro de los rangos establecidos por el subsidio de arriendo D.S. 52 (11 UF antes de los nuevos rangos considerados por la contingencia sanitaria vinculada al Covid-19). Respecto a la oferta de arriendo en el área metropolitana de Santiago, el 12% de los avisos de arriendo de departamentos son elegibles para el subsidio, mientras que las casas disponibles para arrendar están casi fuera del alcance del programa. El tamaño promedio de los departamentos en arriendo es de 81 m², mientras que en aquellos que tienen un precio subsidiable, la superficie promedio baja a 33,8 m². Es decir, el mercado inmobiliario presente en los portales centraliza la oferta y discrimina su disponibilidad fuertemente por tamaño de la vivienda. En este escenario, la pertinencia para el programa de arriendo con interés social es baja, ya que lograría satisfacer una demanda muy acotada en función de los perfiles de arrendatarios.

3.3. Características de la oferta de viviendas en el marco del subsidio D.S. 52

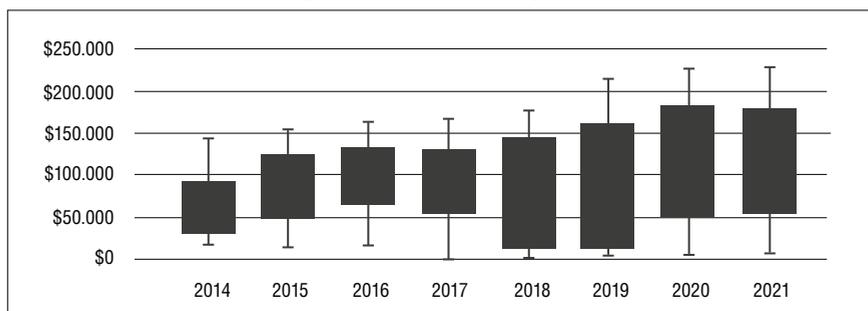
Por otra parte, respecto de las viviendas y contratos activados en el marco del D.S. 52, tanto a nivel nacional, de la RM y de las tres comunas del estudio se puede observar que del total nacional de contratos activados (36.977), solo un 12,8% (4.749) corresponde a la RM, siendo la región con la menor tasa de activación del país (25%). En la comuna de El Bosque se registran 111 subsidios activados (2,3% de la RM); en La Cisterna, 104 (2,2% de la RM), y en Renca, 129 (2,7% de la RM). A nivel nacional, la gran mayoría de los subsidios se activan en casas. En el caso de la RM, la proporción tiende a ser más equilibrada por tipología con los departamentos, e incluso en algunas comunas con procesos de densificación intensiva, como La Cisterna, los departamentos superan a las casas. En el AMS las viviendas están distribuidas en la mayor parte de las comunas, a excepción del sector oriente (ver figura 4). Por último, en relación con los precios, se observa una tendencia al alza que impacta principalmente en el copago a cargo de los beneficiarios (ver figuras 5 y 6).

FIGURA 3. Distribución de contratos activados por tipo de vivienda



Fuente: elaboración propia.

FIGURA 6. **Evolución del copago en subsidios entregados**



Fuente: elaboración propia.

Además, tomando en cuenta la forma en que los beneficiarios acceden a la vivienda subsidiada en arriendo, según los datos publicados en Link et al. (2021) vemos que la gran mayoría lo hace a través de redes personales. Es decir, sin canales institucionalizados o formales de apoyo a la búsqueda y acceso a la vivienda. En este sentido, un 33,2% lo hace por medio del dato de un conocido, un 22,6% por medio avisos de internet, un 16,1% por medio de un dato de un familiar; un 9,7% lo hace mediante el MINVU, un 2,8% recurre a la municipalidad y un 1,4% busca un corredor de propiedades. El 14,3% restante utiliza otros medios no especificados. Además, vemos que un 43,3% de los beneficiarios era arrendatario en la misma vivienda en la que aplicó el subsidio, mientras, un 26,7% declara que activó el subsidio en la vivienda porque “no encontró otra opción”. Es decir, la forma en la que opera el acceso está poco sistematizada y no permite, en su estado actual, mejorar la información disponible y la toma de decisiones por parte de los beneficiarios.

3.4. Oferta local de vivienda en arriendo en las comunas de Renca, La Cisterna y El Bosque

Por último, con el objetivo de caracterizar la oferta de carácter local en las tres comunas seleccionadas, más allá de la oferta detectada en los portales del mercado inmobiliario tradicional, se realizó un levantamiento y análisis de la oferta de 200 publicaciones de arriendo en portales web, principalmente Yapó y Marketplace de Facebook en las comunas del estudio, catastrados entre julio y septiembre del año 2021. Esta muestra corresponde al total de publicaciones detectadas en el período y se hizo con el objetivo de conocer la oferta disponible a través de estos canales. A partir de este levantamiento se analizaron las características de formalidad e informalidad en los arriendos disponibles, así como algunos criterios en cuanto a requisitos solicitados, carácter del anunciante, perfil del arrendatario, atributos del barrio y del inmueble, entre otros.

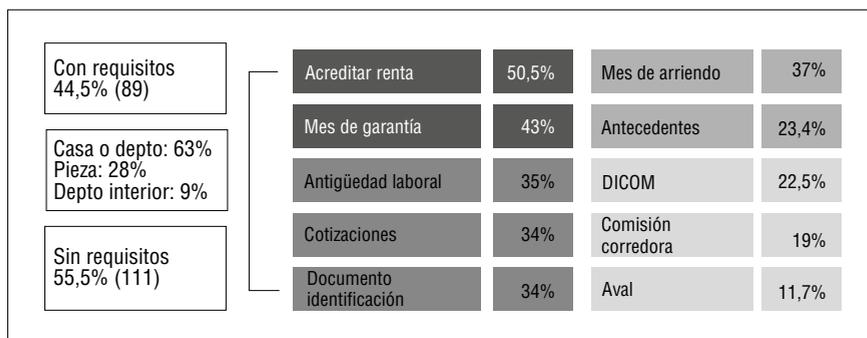
De los 200 casos registrados se encontraron 63 casos en la comuna de Renca, 44 casos en la comuna de El Bosque y 93 casos en La Cisterna. Además, se pueden dividir en las siguientes tipologías: casas (4,5%), departamentos (44,5%), piezas (41,5%) y departamentos interiores (9,5%). Estos últimos se caracterizan por tener un acceso independiente en el interior de un predio donde ya existe una edificación previa y viven los propietarios.

Un 72,5% de los anuncios registrados se realizan por personas particulares que ofrecen el arriendo de sus propiedades, sobre todo en el caso de las piezas y departamentos interiores. Esta oferta mantiene ciertas exigencias al tipo de arrendatario: personas solas, mujeres solas, hombres solos o parejas. Estos requerimientos se observan en más de un tercio de los anuncios registrados, en los cuales predomina la búsqueda de un perfil de arrendador específico (persona sola), principalmente para la tipología de pieza.

Por otro lado, las exigencias y requisitos contractuales para postular y obtener el arriendo son variadas para cada tipología. Entre las exigencias contractuales más comunes se encuentran: acreditar renta, antigüedad laboral, cotizaciones previsionales, certificado de antecedentes, aval, certificado de DICOM, documentación del pago, entre otros. Con respecto a la exigencia de pagos, se encuentran principalmente dos: mes de garantía y mes de arriendo adelantado.

La Figura 7 sintetiza el tipo de requerimiento para el arriendo por tipología. Como se puede observar, las casas y departamentos tienen mayores requisitos, mientras que la vivienda informal -en este caso, el arriendo de piezas o departamento interiores- flexibiliza las exigencias de arrendamiento.

FIGURA 7. **Requisitos de arriendo por tipología de vivienda**



Fuente: elaboración propia basada en levantamiento comunal.

En relación con los precios de arriendo, la siguiente tabla muestra el promedio por comuna y por tipología. En general, en La Cisterna se observa que los departamentos y casas tienen valores más elevados que El Bosque y Renca. Sin embargo, en tipología de piezas las tres comunas presentan promedios similares.

TABLA 2. Precios promedio por tipología

Tipología	La Cisterna	El Bosque	Renca
Casa	\$ 500.000	\$ 418.750	\$ 475.000
Departamentos	\$ 351.667	\$ 313.000	\$ 314.167
Piezas	\$ 148.276	\$ 152.667	\$ 144.615
Deptos. interiores	\$ 261.800	\$ 210.000	\$ 240.000

Fuente: elaboración propia.

Respecto del arriendo informal, es decir, de piezas y departamentos interiores, vemos que, de los 200 casos catastrados, 102 corresponden a esta tipología (51%). De las publicaciones de piezas, un 20% menciona que están amobladas, a diferencia de los departamentos interiores. En tanto, el 46% de las piezas incluye en el arriendo los gastos de agua y electricidad, mientras que en el caso de los departamentos interiores solo el 32%. Entre los 102 casos de arriendo con mayor grado de informalidad, la mayor cantidad corresponde al arriendo de piezas (81%), en la cual, a su vez, un 10% de las publicaciones oferta más de una habitación. En tanto, un 19% de los casos corresponde a departamentos interiores, donde un 11% de los casos incluye en la publicación más de un departamento interior. En el arriendo de piezas los precios varían entre los \$50.000 y \$210.000, con un valor promedio de \$148.716. Para los departamentos interiores los arriendos fluctúan entre los \$150.000 y \$300.000, con un promedio de arriendo de \$237.842. La diferencia entre los valores se debe principalmente a la privacidad de la cocina y del baño de los departamentos interiores.

Por otro lado, con respecto a la solicitud de requisitos, el 70% de las publicaciones de piezas no los pide, mientras que en el caso de los departamentos interiores la cifra es del 58%. Un punto relevante de las publicaciones de piezas y departamentos interiores que refleja un mayor grado de informalidad tiene que ver con las características del arrendador. En el caso de las publicaciones de piezas, un 90% de las publicaciones se realiza por medio del dueño del inmueble, mientras que en los departamentos interiores, un 79% de las publicaciones las gestionan personas particulares y un 11% las corredoras de propiedades. Por último, en relación con el perfil del arrendatario, la oferta

informal especifica un tipo de arrendatario. De los 102 casos levantados y catalogados como informales, en 54 publicaciones se menciona como exigencia que sea una persona sola, mujer sola, hombre solo o pareja. Se destaca que la mayor cantidad de menciones en este sentido aparece en las publicaciones de piezas, y entre el perfil más solicitado resalta el de mujer sola, condición que se requiere en el 24% de las publicaciones de arriendo de piezas. Este tipo de requisitos específicos puede estar relacionado con condiciones abusivas o excesivo control por parte de los arrendadores, lo que incluye discriminación y arbitrariedad en el arriendo informal.

En síntesis, se observa que la oferta de arriendo local en las tres comunas seleccionadas se concentra en gran medida en la vivienda informal, es decir, de piezas y departamentos interiores, que no constituyen objeto de subsidio en los actuales requisitos del programa. Por otra parte, la oferta de casas y departamentos solicita una serie de requerimientos que dificultan el acceso al arriendo por parte del perfil de arrendatario predominante en estas comunas y eventualmente sujeto de subsidio. Por lo tanto, se trata de un mercado que requiere mayor regulación, control y circulación de información, con el objeto de transparentar procesos y conectar efectivamente la oferta disponible con la demanda potencial para así constituir un arriendo seguro.

3.5. Principales barreras en el acceso a la oferta de vivienda disponible

En relación con las barreras para el acceso a la oferta de arriendo, a continuación, se presentan los resultados de entrevistas a informantes clave en el funcionamiento del subsidio, tanto en su ejecución, como en la entrega de información directa al beneficiario. En particular, los objetivos de las entrevistas fueron: i) conocer barreras de acceso a la oferta existente; ii) indagar en posibles incentivos para la participación de la oferta utilizando programas y normativas ya existentes y/o nuevos, y iii) definir los alcances de la intermediación desde la institucionalidad.

Se realizaron seis entrevistas en formato en línea, en las que participaron diez personas en total: representantes del MINVU, Serviú (O'Higgins y el Maule) y de las municipalidades de La Cisterna, Renca y El Bosque⁴.

Las principales barreras en el acceso a la oferta de vivienda disponible tienen que ver con la poca disposición de arrendadores (Link et al., 2021). Los consultados lo atribuyen, por una parte, a los mitos y desinformación acerca del programa, y por otra parte, a los requisitos y “exceso de papeles” que este exige. Según los propios postulantes, citados en Link et al. (2021), los problemas tienen que ver con desconfianza, falta de información y exceso de buro-

⁴ Los Serviú de las regiones seleccionadas fueron destacados por presentar tasas de aplicación del subsidio por sobre la media nacional y porque ambos casos poseen iniciativas de intermediación novedosas que apuntan a incentivar la participación de los oferentes en el programa de arriendo.

cracia. Sobre las dificultades mencionadas por los entrevistados informantes clave en este trabajo, es recurrente el incumplimiento por parte del arrendador y/o la vivienda de los requisitos solicitados por el programa y en algunos casos, que el arrendador estuviese dispuesto a regularizar la documentación solicitada. En cuanto a la vivienda, se mencionaron problemas relativos a la recepción municipal, viviendas compradas con subsidio de vivienda en propiedad, orden de embargo y espacios de la vivienda, entre otros.

Por otro lado, respecto de los arrendadores, se mencionó el arriendo a parientes de la familia extendida, lo que no es permitido por el programa, así como la importancia de informar a los interesados, sumado al desconocimiento que este grupo presenta sobre el subsidio específico. Además, se señala la dificultad para encontrar viviendas disponibles, el desconocimiento de los procedimientos para arrendar, así como mucha desconfianza en el sistema de pagos y plazos por parte del Estado. Ante este tipo de barreras han surgido iniciativas interesantes como, por ejemplo, la creación de bases de datos consolidadas, además de la información y creación de diferentes incentivos burocráticos orientados a entregar certezas al arrendador y arrendatario⁵. Esta última ha sido una de las formas de subsanar los mitos sobre la participación en el subsidio de arriendo.

Otra de las iniciativas que apuntan a dejar disponible la oferta es la creación de bancos de datos de vivienda que son alimentados por los propios oferentes a través de formularios disponibles online⁶, y también en portales inmobiliarios. Por último, otro problema identificado en la oferta de la vivienda es la informalidad y falta de regularización de la oferta existente, e incluso, la falta de conocimiento y catastro de esta oferta. Ante este problema, se identifica la precariedad de los inmuebles, así como la construcción en sitio propio o densificación predial, pero que es necesario formalizar.

4. Propuesta de intermediación para vivienda en arriendo

4.1. Principios y ejes de intermediación

La presente propuesta de intermediación para la accesibilidad a vivienda en arriendo apunta específicamente a una dimensión del problema planteado: la oferta atomizada de vivienda en arriendo existente. Es decir, considerar el stock del sector privado de propietarios individuales para la provisión de vivienda en arriendo con interés social.

Tal como se señaló en la definición del problema abordado, entendemos la intermediación como un proceso en el cual uno o más agentes están en-

5 Ver video completo: <https://www.youtube.com/watch?v=6fuVnhEgF-c>

6 Para el caso del Serviu Maule ver: <https://serviumaule.minvu.gob.cl/vitrina-de-viviendas-disponibles-para-arriendo-en-la-region-del-maule/>

cargados de informar, vincular y comunicar partes interesadas para llegar a un acuerdo de participación en el programa de arriendo. En este caso, se presenta como una articulación entre la oferta y la demanda, susceptible de participar en el programa D.S. 52. Las formas de articulación tendrán diferentes niveles -profundidad- e implican diferentes tiempos -entendido como el tiempo necesario para ejecutar la propuesta: corto o mediano plazo- y actores que participan de la intermediación. En este sentido, se proponen cinco principios que conducen la propuesta:

1. **Reconocer la función social del mercado de arriendo privado** (De Decker, 2009). Esto quiere decir que, si bien se reconoce la relación individual, que involucra a un propietario y un arrendatario a través de un contrato de arriendo de una vivienda; al mismo tiempo, al considerar este tipo de tenencia como una alternativa habitacional e incluirla dentro de un programa de política pública, se le otorga una importancia a nivel social y urbano que va más allá de una relación entre privados y que puede ser objeto de una mayor regulación y planificación.
2. **Asegurar oferta de arriendo protegido.** Como señalan Link et al. (2019a), uno de los problemas que existe en el mercado privado de arriendo con escasez de normativas y regulación es la falta de seguridad de la tenencia que esta alternativa entrega a sus moradores, por lo que generar mecanismos para mantener oferta asequible es relevante, especialmente para grupos de arrendatarios más vulnerables.
3. **Reconocer la diversidad interna y la dispersión territorial de los arrendatarios.** Un programa de arriendo debe considerar la diversidad y complejidad de sus potenciales beneficiarios, especialmente la importancia en la demanda de las familias en situación de pobreza con hijos que arriendan una vivienda. Se trata de grupos que necesitan mantenerse cercanos a sus redes de apoyo, que no están necesariamente vinculadas a la centralidad y que necesitan también contar con superficies de vivienda que permitan la crianza.
4. **Focalizar una dimensión en el mercado de arriendo existente perteneciente a proveedores de pequeña escala.** Conforme a los antecedentes teóricos y los proporcionados por anteriores evaluaciones al programa D.S. 52, la mayoría de los convenios de arriendo se dan entre conocidos, familiares y/o amigos. Se trata de vínculos que tienden a ser estrechos y no tan distantes en términos de jerarquía social, de allí la necesidad de apoyar el fortalecimiento de este tipo de oferta vinculada a las comunidades.
5. **Cambiar la lógica del subsidio a la demanda a una lógica que incluya oferta y demanda.** En términos prácticos, el subsidio ya beneficia tanto al arrendatario como al propietario/arrendador, es decir, es un subsidio que aporta tanto a la oferta como a la demanda. El cambio en esta lógica permitiría que el D.S. 52 sea publicitado y difundido en estos términos,

quebrando algunas barreras de escepticismo que actualmente poseen los propietarios/arrendadores.

En base a los cinco principios definidos y el diagnóstico realizado, se identificaron cuatro ejes de intermediación de vivienda en arriendo con interés social:

1. **Entregar información:** se recomienda incentivar la entrega de información a los oferentes para que, así como sucede con la demanda, estos cuenten con espacios para conocer y recibir apoyo, incentivando su participación.
2. **Disminuir las barreras sobre la oferta existente:** se refiere a la necesidad de habilitar la vivienda y regularizar unidades habitacionales. La intermediación corresponde a incentivar y facilitar, bajo diferentes modalidades, a propietarios de vivienda a remediar problemas de habilitación y/o regularizar la vivienda con el objetivo de incorporarse al programa.
3. **Conectar oferta y demanda:** este nivel de intermediación implica una acumulación y publicación de datos por medio de algún tipo de soporte tecnológico.
4. **Gestionar vivienda:** implica la búsqueda de oferta de vivienda disponible, su posible habilitación y apoyo en mecanismos de regularización. Se trata de un trabajo que se realiza a nivel local, considerando que la oferta es fragmentada, dispersa, desconocida, por lo que necesita de un amplio trabajo de gestión en terreno.

4.2. Escenarios de intermediación

Para identificar los escenarios de intermediación, estos se han organizado en acciones derivadas de algún problema detectado en el diagnóstico. A esta acción se agrega una propuesta y una posible modificación normativa, con el objetivo de entregar criterios de factibilidad a cada una de las iniciativas. Se han dividido las propuestas que se podrían cumplir en un corto y en un mediano plazo.

4.2.1. Corto plazo:

Corto plazo		
Eje 1. Entregar información		
Acción	Propuesta	Posible modificación normativa
Promover la información para generar confianza en el propietario/arrendador sobre el programa D.S. 52.	a. Promover campañas de difusión del D.S. 52 focalizadas en el propietario/arrendador. La campaña podría responder a la pregunta: ¿Por qué es atractivo para un propietario/arrendador participar del programa D.S. 52?	Párrafo 3º "De los llamados". Artículo 11.- De los llamados a postulación. Agregar al final del segundo inciso, incorporando especialmente campañas de difusión para los arrendadores de los beneficiarios de participar en el programa, teniendo en consideración los tipos de llamados mencionados en los artículos 12, 13 y 14.
	b. Utilizar los actuales canales de atención tanto en municipios como en el Serviu (especialmente en regiones), en el que ya se dan a conocer los requisitos de diferentes subsidios a la población, dirigidos también a propietarios/arrendatarios que pudieran ir a realizar consultas sobre el D.S. 52.	
	c. Coordinar el trabajo de visibilización de oferta con juntas de vecinos y otros actores locales.	
Eje 2. Disminuir las barreras sobre la oferta existente		
Acción	Propuesta	Posible modificación normativa
Generar incentivos para el mejoramiento de la vivienda.	a. Disponer de subsidios o beneficios complementarios que permitan la mejora de la vivienda a los propietarios/arrendadores participantes del programa. Por ejemplo: tarjeta Banco de Materiales.	El artículo 22 del D.S. 52 establece excepciones de algunos impedimentos para postular, mencionando en la letra h) los beneficiarios de otros subsidios de mejoramiento. En esa línea, el artículo 9º y el Título V del D.S. 52, art. 52 y 53, podrían incorporar la Tarjeta de Materiales y la priorización para la obtención de otros subsidios.
	b. Priorizar las viviendas disponibles en subsidio de arriendo para otros beneficios para reparación y mejoramiento de la vivienda (por ejemplo: D.S. 255 y D.S. 49).	

Eje 3. Conectar oferta y demanda		
Acción	Propuesta	Posible modificación normativa
Disponer en un solo lugar un stock de viviendas ad hoc para el programa D.S. 52 en el mercado privado de arriendo.	Se propone crear una base de datos de viviendas destinadas al arriendo que hayan pasado previamente por una revisión y selección. De esta manera se puede contar con un stock visible y de fácil acceso de viviendas ad hoc disponibles para el programa D.S. 52.	Promover iniciativas como la Plataforma de Arriendo del Serviu O'Higgins, Serviu Maule, Portal inmobiliario y Minvu Conecta.
Eje 4. Gestionar vivienda		
Acción	Propuesta	Posible modificación normativa
Organizar la oferta de arriendo dispersa, fragmentada y no conocida.	Buscar, conocer y organizar vivienda disponible para este mercado. Este proceso puede ser liderado por los Serviu y apoyado a través de la articulación con juntas de vecinos, municipios y otras organizaciones locales.	Elaboración de convenios entre Serviu (Decreto 355 de 1977, art. 17 letra ñ) y municipio conforme a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (LOCM) en su art. 8º, considerando la calidad autónoma de dichas entidades, para trabajar coordinadamente en el cumplimiento de sus funciones. Inclusive, formar Asociación de Municipalidades conforme al art. 137 LOCM.

Fuente: elaboración propia.

4.2.2. Mediano plazo:

Mediano plazo		
Eje 1. Entrega de información		
Acción	Propuesta	Posible modificación normativa
Gestionar la obtención de documentos para agilizar la disponibilidad de la oferta y disminuir así la sensación de "un programa demasiado burocrático" por parte de los propietarios/arrendadores.	a. Apoyar la obtención de los documentos necesarios para que la vivienda esté disponible para el arriendo en un tiempo similar al del mercado privado sin subsidio de arriendo.	Promover una plataforma digital para la documentación, sustentada en la Ley Nº 20.285, sobre Acceso a la Información Pública y las limitaciones de los tratamiento de datos personales; la Ley Nº 20.766 que establece procedimientos de toma de razón y registro electrónicos (art.10º), la Ley Nº 19.799 sobre documentos electrónicos, firma electrónica y servicios de certificación de dicha firma (art. 1º; 2 letra d); 2,º 6º, 7º, 8º) y respectivos reglamentos.
	b. Incorporar documentos a una base de datos de viviendas disponibles.	

<p>Otorgar certezas a la hora de ofrecer una vivienda para el arriendo por parte de un propietario/arrendador.</p>	<p>a. Entregar certezas al propietario/arrendador, especialmente, sobre el pago mensual del arriendo.</p>	<p>En el capítulo IV del D.S. 52, sobre pago del subsidio, el art. 50 sobre "incumplimientos en el copago de renta", se sugiere incorporar un seguro/garantía para promover seguridad e incentivo al arrendador, que respalde el no copago de renta del arrendatario por un período determinado.</p>
<p>Eje 2. Disminuir las barreras sobre la oferta existente</p>		
<p>Acción</p>	<p>Propuesta</p>	<p>Posible modificación normativa</p>
<p>Promover la regularización de la recepción municipal de las viviendas en condiciones de participar en el programa D.S. 52.</p>	<p>a. Promover la regularización de la vivienda existente mediante una campaña especial de "Ley del mono" para viviendas que puedan ser incorporadas al programa de subsidio de arriendo.</p> <p>b. Priorizar las viviendas disponibles en subsidio de arriendo para otros beneficios para reparación y mejoramiento de la vivienda (por ejemplo: D.S. 255 y D.S. 49).</p> <p>c. Hacer uso del Subsidio D.S. 49 para pequeños condominios, densificación predial y construcción en sitio propio (microrradiación), incluyendo el proceso de autoconstrucción asistida para formalizar vivienda destinada al arriendo y así ampliar oferta.</p>	<p>Teniendo en consideración las diferentes normativas que dicen relación con regularización (Ley Nº 20.251, Ley Nº 20.671, Ley Nº 20.772, Ley Nº 20.898, Ley Nº 21.141) se debe tener presente dos situaciones. Por una parte, promover la regularización de viviendas a través del establecimiento de procedimientos permanentes (Ley Nº 20.251, art. 166), es decir, viviendas que cumplan ciertas características se pueden regularizar mediante un procedimiento especial (art. 116 bis d), LGUC) o bien a través de una ley de regularización que define un horizonte casuístico y temporal específico (Ley Nº 20.671). Además, promover los procedimientos existentes de dichas leyes que puedan apoyar la regularización de las viviendas.</p> <p>Por otra parte, promover mecanismos reglamentarios (subsídios) o una ley especial que promueva la habitabilidad de la vivienda, para obtener la recepción o bien obtenida, deteriorada. Como por ejemplo la Ley Nº 20.898, sobre regularización de viviendas de autoconstrucción.</p>
<p>Eje 3. Conectar oferta y demanda</p>		
<p>Acción</p>	<p>Propuesta</p>	<p>Posible modificación normativa</p>
<p>Generar un sistema de información que integre la selección y supervisión de vivienda disponible para el D.S. 52.</p>	<p>a. Integrar el sistema de selección y supervisión de cumplimiento de requisitos de las viviendas y disponer de la oferta para los interesados en postular al mismo tiempo.</p>	<p>Promover una plataforma digital, considerando la Ley Nº 20.285, sobre Acceso a la Información Pública; la Ley Nº 20766 que establece Procedimiento de toma de razón y registro electrónicos (art. 10), la Ley Nº 19.799 Sobre documentos electrónicos firma electrónica y servicios de certificación de dicha firma (art. 1º; 2 letra d); 2º, 6º, 7º, 8º) y respectivos reglamentos.</p>

Eje 4. Gestión de un stock de vivienda destinada al arriendo		
Acción	Propuesta	Posible modificación normativa
Integrar dentro de las viviendas disponibles para el arriendo bajo el programa D.S. 52 a las viviendas compradas con subsidio del Estado que tienen prohibición de ser destinadas al arriendo.	a. Diseñar un sistema de postulación por parte de propietarios de vivienda subsidiada, para permitir el permiso de arrendar sus viviendas en casos excepcionales, cuya oferta esté destinada al programa de arriendo.	Considerando la Ley N° 17.635, establece normas sobre cobro ejecutivo de créditos de la corporación de la vivienda. En su art. 29 señala que “las viviendas construidas o adquiridas con la aplicación de subsidios habitacionales de programas del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, estarán afectas a la prohibición de celebrar actos y contratos durante los plazos que se indiquen en los respectivos reglamentos que regulen dichos programas y deberán inscribirse en el Registro de prohibiciones e Interdicciones del Conservador de Bienes Raíces respectivo”. Es decir, la ley se remite a los reglamentos que regulan cada subsidio para determinar los plazos de dicha prohibición y estableciendo algunas excepciones. En ese sentido, el D.S. 52 en su art. 10º letra g) indica que pueden haber excepciones, contando con una autorización respectiva. Cabe destacar el caso de O'Higgins, que a través de una resolución establece un procedimiento establecido que estandariza las autorizaciones.
	b. El Estado puede levantar prohibición de arrendar viviendas Serviu en ciertas condiciones especiales (Por ejemplo, el Serviu Región de O'Higgins), ya sea en casos de emergencia o en condiciones especiales.	
Permitir el arriendo por vínculos de parentesco por consanguinidad o afinidad.	a. Levantar prohibición de arrendar viviendas a parientes en ciertas condiciones especiales.	D.S. 52. Artículo 37 Letra c). No tener vínculos de parentesco por consanguinidad o afinidad en línea recta hasta el segundo grado inclusive, y en línea colateral hasta el cuarto grado inclusive con el arrendatario, ni con ninguno de los miembros del núcleo familiar beneficiado. En una lógica similar a la señalada del art. 10º letra g), con una autorización excepcional otorgada por Serviu que permita levantar esas prohibiciones.

Fuente: elaboración propia.

5. Reflexiones finales

Para concretar la intermediación entre la oferta y demanda de vivienda en arriendo es necesaria la participación de algunos agentes específicos encargados de la gestión y la implementación de las diferentes propuestas. La identificación de estos agentes nace a partir del trabajo de investigación que sustenta la presente propuesta, que implicó conversaciones con informantes

clave vinculados al MINVU, Serviu, municipalidades, académicos y expertos que abordan cuestiones relacionadas con la vivienda. Es a partir de estos resultados que se identifican agentes claves a la hora de implementar la intermediación entre oferta y demanda:

1. **Municipalidad.** La municipalidad posee conocimiento y alcance local, que podría ayudar en la identificación de posibles sectores y/o viviendas que podrían ser prioritarios para levantar oferta destinada al arriendo. Además, en general, poseen una estructura organizacional en la que existen oficinas de vivienda. Estas oficinas ofrecen apoyo en la entrega de información y postulación a los diferentes programas ofrecidos por el gobierno central. Se quiere enfatizar que esta ayuda, que ya es ofrecida a la demanda, podría también ser direccionada a la oferta en el caso de la vivienda destinada al arriendo, resolviendo dudas de los propietarios/arrendadores, e incentivando su participación. Uno de los puntos débiles del municipio es la disímil capacidad de gestión institucional instalada, por lo que se plantea utilizar canales existentes focalizando hacia la oferta de arriendo y no solo hacia la demanda.
2. **Juntas de vecinos.** Junto con los municipios se han identificado a las juntas de vecinos como los agentes capaces de llegar a escala local, apoyando la difusión de nuevas iniciativas entre los vecinos; y capaces de llegar a la demanda como también a los posibles interesados en ofertar sus viviendas en el programa de arriendo.
3. **Serviu.** Los Serviu poseen un alcance mayor, de tipo regional, donde ya han habido experiencias de intermediación entre oferta y demanda de la vivienda en arriendo. Se destaca la creación de plataformas, publicidad e información, que buscan que los propietarios/arrendadores de una vivienda participen del programa. Los Serviu han podido crear reglamentos, en condiciones de excepcionalidad, capaces de liberar oferta, particularmente aquella asociada a viviendas entregadas por medio de subsidios con prohibición de celebrar contratos de arriendo.
4. **MINVU.** Con alcance nacional, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo señala las metas, objetivos y la visión que quiere entregar en relación con la política habitacional, incluida la vivienda en arriendo. De allí que las directrices en relación con la importancia otorgada a este tipo de tenencia son fundamentales para construir un sistema de intermediación.

Además de los agentes encargados de la intermediación, entendemos que una política integral de vivienda que incluya la tenencia en arriendo para asegurar accesibilidad va más allá de la idea de un contrato entre un oferente y un demandante en el mercado privado. Es necesario sustituir esta visión por una gestión social de viviendas destinadas al arriendo con interés social en este sector (De Decker, 2009). La propuesta de política pública presentada considera la importancia de actuar en diferentes dimensiones del mercado

para dar respuesta a diversas necesidades de la población. En términos concretos, se considera necesario pasar del actual programa de arriendo D.S. 52 a un ecosistema que soporte este tipo de tenencia, considerando una política de arriendo articulada a una Ley de Arriendo y a una institucionalidad suficiente. Esto implica diferentes modificaciones legales e institucionales, con el objetivo de robustecer a los agentes identificados, específicamente municipios y juntas de vecinos.

Por su parte, la focalización en la oferta disponible en el stock existente en el mercado privado hace necesario añadir -en un mediano o largo plazo- otro nivel de intermediación correspondiente a la administración del stock de vivienda en arriendo existente, que permitiría que el actual parque habitacional destinado al arriendo cambiara su condición de dispersión, fragmentación y desconocimiento. La administración considera el cuidado del parque habitacional y la preocupación por la regularización del stock de vivienda; se trata de un nivel de gestión en la intermediación más profundo entre propietarios y arrendatarios. Este papel podría estar cubierto por otros agentes de intermediación, como eventuales Agencias de Arriendo Protegido, organizaciones privadas con y sin fines de lucro, capaces de generar gestión de vivienda disponible al arriendo y la propia administración de las mismas unidades habitacionales.

Como se ha observado, a partir del análisis de la oferta de vivienda disponible y el perfil de beneficiarios arrendatarios en el AMS, abordar y proponer un mecanismo de coordinación entre la vivienda existente con potencial de constituir oferta de arriendo, y la creciente diversidad de perfiles de arrendatarios beneficiarios eventuales del subsidio vigente implica diferentes niveles de intermediación y diferentes agentes responsables de su ejecución. A partir de esta evidencia, proponemos generar lineamientos para la implementación de un sistema de intermediación residencial con foco en la vivienda en arriendo con interés social. En este sentido, se trata de recomendaciones para modificar los requisitos e implementar mejoras en la coordinación entre los diferentes actores del sistema, a la luz de la realidad de vivienda disponible en arriendo en cada territorio, para de esta forma enfrentar el déficit habitacional creciente y la urgencia de la crisis de vivienda.

Referencias

- Bresciani, L.E., Gil, D., Link, F., Rasse, A., Ruiz-Tagle, J.** (2021). Arriendo asequible en Chile: propuestas para implementar un sistema de vivienda basado en el bienestar social. *Temas de la Agenda Pública*, 16(146), p. 1-16. Centro de Políticas Públicas UC.
- Contreras, Y.** (2012). Cambios socio-espaciales en el centro de Santiago de Chile: formas de anclarse y prácticas urbanas de los nuevos habitantes. (Tesis de doctorado). Universidad de Poitiers-Pontificia Universidad Católica de Chile, Poitiers-Santiago.
- Contreras, Y., Ala-Louko, V., Labbé, G.** (2015). Acceso exclusionario y racista a la vivienda formal e informal en las áreas centrales de Santiago e Iquique. *Polis*, 14(2), p. 1-18.
- Díaz, C.** (2015). “Chao Suegra”: El subsidio de arriendo y los efectos en la movilidad y localización residencial de sus beneficiados en el Sistema Urbano Metropolitano de Santiago (2014-2015) (Tesis de magíster). Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile.
- De Decker, P.** (2009). Social rental agencies: Still a splendid idea? *European Journal of Homelessness*, 3(diciembre), p. 217–232.
- Dipres.** (2019). Informe final evaluación focalizada del ámbito del diseño programa subsidio al arriendo. MINVU. Disponible en: https://www.dipres.gob.cl/597/articles-189331_informe_final.pdf
- Link, F., Valenzuela, F. y Marín Toro, A.** (2019a). Diagnóstico y propuestas para un sistema integral de vivienda en arriendo con interés social. *Temas de la Agenda Pública*, 14(114). Centro de Políticas Públicas UC..
- Link, F., Marín Toro, A., y Valenzuela, F.** (2019b). Geografías del arriendo en Santiago de Chile. De la vulnerabilidad residencial a la seguridad de tenencia. *Economía, sociedad y territorio*, 19(61), p. 507-542. Disponible en: <https://doi.org/10.22136/est20191355>
- Link, F., Marín, A., Valenzuela, F., Catán, C., López, R., Díaz, J.I.** (2021). Tenencia en arriendo en la política habitacional en Chile: Desafío de integración social y urbana. Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC, Documentos de Trabajo del IEUT, N° 19.
- Marín Toro, A., Link, F., y Valenzuela, F.** (2017). Arriendo en propiedad: arraigo y vulnerabilidad residencial en el barrio Puerto de Valparaíso. *Revista INVI*, 32(90), p. 127-157.
- OCDE.** (2021). “Building for a better tomorrow: Policies to make housing more affordable”, Employment, Labour and Social Affairs Policy Briefs, OECD, Paris. Disponible en: https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=1060_1060075-0ejk314uil&title=ENG_OECD-affordable-housing-policies-brief

- Pablo Trivelli y Cia.** (2016). Estimación y análisis de precios de arriendo residencial para las capitales regionales. Disponible en: <https://minvuchile.sharepoint.com/sites/observatoriodoc/Documentos%20compartidos/Estudios/Estimaci%3%b3n%20de%20precios/IFinal-Arriendo-Trivelli.pdf>
- Razmilic, S.** (2015). Subsidio al arriendo: Primeros resultados y pasos a seguir. Centro de Estudios Públicos (CEP), Propuestas de Política Pública. Disponible en: https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20160304/20160304101142/PPP_006_SRazmilic.pdf
- Sabatini, F., Brain, I., Casgrain, A., y Mora, P.** (2012). Estudio Mercado del Arriendo en Chile, Santiago, mimeo.
- Torres, A., Hidalgo, R.** (2009). Los peruanos en Santiago de Chile: transformaciones urbanas y percepción de los inmigrantes. *Polis*, 8(22), p. 307-326.
- Vergara-Perucich, J. F., y Aguirre Núñez, C.** (2019). Inversionistificación en América Latina: problematización del mercado de arriendo para el caso chileno. *Hábitat y Sociedad*, 12, p. 11-27.

CÓMO CITAR ESTE CAPÍTULO:

Link, F., Marín, A., Fuentes, L. (2022). Propuesta de intermediación para la accesibilidad a vivienda en arriendo con interés social. En: Centro de Políticas Públicas UC (ed.), *Propuestas para Chile. Concurso de Políticas Públicas 2021*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 151-177

Políticas para la implementación de una estrategia circular en la construcción

INVESTIGADORES¹

FELIPE OSSIO

Escuela de Construcción Civil UC

RENATO D'ALENÇON

ANAMARÍA DE LEÓN

ROGER SAINTARD

Escuela de Arquitectura UC

CAMILA RAMOS

Escuela de Derecho UC

Resumen²

La industria de la construcción es actualmente la mayor consumidora de recursos y materias primas, y genera un 35% de los residuos a nivel mundial. Esto puede ser contrarrestado con la implementación de estrategias que estén en línea con los principios de la economía circular, motivo por el cual el sector de la construcción es considerado uno de los espacios claves para una efectiva transición del mundo a la economía circular. Entre dichas estrategias destaca la inclusión de materiales y componentes con atributos circulares, que permitiría disminuir el uso de materias primas vírgenes cuya extracción y procesamiento es intensivo en energía y materiales. Sin embargo, la experiencia internacional muestra que la inclusión de materiales y componentes con estas características no se da naturalmente, ya sea por sus características técnicas, barreras regulatorias, actitudes y percepciones de los actores involucrados, entre otros, y requiere de una intervención externa para que ocurra.

El presente trabajo tiene por objeto proponer una política pública que fomente adecuadamente la incorporación de materiales y componentes con

1 Los autores agradecen a todas(os) quienes desde su experiencia colaboraron con el desarrollo del proyecto. Nuestro agradecimiento también al ayudante de investigación Matías Ahumada, tesista del Magister en Construcción UC.

2 Esta propuesta fue presentada por sus autores en un seminario organizado por el Centro de Políticas Públicas UC, realizado el 24 de noviembre del año 2021, en el cual participaron como panelistas Paola Molina, presidenta de Certificación Edificio Sustentable (CES), y Carlos Zeppelin, vicepresidente de la Cámara Chilena de la Construcción.

atributos circulares en el sector de la construcción. Mediante la revisión de la literatura internacional y del cuadro normativo nacional, y el análisis del ecosistema de la construcción, se obtuvieron 19 estrategias -entre incentivos, estrategias neutras, desincentivos y exigencias-, de las cuales se profundiza en siete para promover la incorporación de materiales y componentes con atributos circulares en la construcción, en atención a su efectividad. Las siete estrategias se dividen en aquellas políticas públicas que no requieren de leyes para su implementación (tres) y las que sí necesitan nuevas leyes (cuatro). Las siete propuestas tienen una relación y coherencia entre ellas; y, en consecuencia, deben ser desarrolladas en una progresión que permita contar con un ecosistema necesario para la economía circular en la construcción.

1. Introducción

La industria de la construcción es actualmente la mayor consumidora mundial de recursos y materias primas (Fundación Ellen MacArthur, 2020). En la actualidad, la construcción y demolición de edificios representa alrededor de un tercio del consumo mundial de materiales y la generación de residuos (Fundación Ellen MacArthur, 2019). En Chile, el 35% de los residuos que se generan anualmente (7,1 millones de toneladas) proceden de las obras de construcción. Este consumo creciente de materias primas y la acumulación progresiva de residuos tiene impactos ambientales, sociales y económicos (Ministerio del Medio Ambiente, 2020).

Las estrategias para un uso más responsable de los recursos y menor generación de residuos por parte de la construcción son diversas, y entre ellas destacan: la reducción de la superficie que se construye; el aumento de la vida útil de los materiales y componentes; una mejor gestión de los recursos en la construcción; un uso eficiente de los recursos en la etapa de operación, soluciones constructivas inspiradas en la naturaleza y la inclusión de materiales y componentes con atributos circulares (Haigh et al., 2021). Aunque diversas, estas estrategias corresponden a la aplicación de los principios de la Economía Circular (EC) a la industria de la construcción.

1.1. Economía Circular en la construcción

Si bien existen diversas definiciones de EC en función de las diferentes escuelas de pensamiento (Nobre y Tavares, 2021; Kirchherr et al., 2017; Fundación Ellen MacArthur, 2016), todas ellas buscan disociar la actividad económica del consumo de recursos finitos y eliminar los residuos del sistema desde el diseño. De este modo, una serie de principios están presentes en estas definiciones, tales como mantener los recursos circulando a su máximo valor; eliminar los residuos; utilizar recursos renovables; considerar el diseño como fundamental en la circularidad y utilizar un enfoque sistémico para encontrar las soluciones (Desing et al., 2020; Potting et al., 2017; Cheshire, 2016).

El reciente *Circularity Gap Report 2021*, informe anual que mide el estado de la circularidad a nivel global, muestra que la economía mundial es un 8,6% circular, siendo necesario, al menos, duplicar la circularidad a 17% para vivir en un mundo próspero y habitable (Haigh et al., 2021). Dado sus impactos, usualmente la industria de la construcción es considerada un sector clave para una efectiva transición a la EC (Haigh et al., 2021; Fundación Ellen MacArthur, 2019).

La aplicación de los principios de la EC a la industria de la construcción puede dividirse en tres grandes desafíos: diseño y construcción de edificios con atributos circulares; edificación construida como reserva de materiales; y modelos de negocios circulares (Romnée y Vrijders, 2018). El presente documento profundiza en el diseño y construcción circular, particularmente mediante la incorporación de materiales y componentes con atributos de este tipo en la edificación.

1.2. Materiales y componentes con atributos circulares

El modelo de EC se aplica en distintas escalas de una edificación y tanto los materiales como los componentes deben circular en ciclos cerrados. Desde una primera mirada, mantener ciclos cerrados de materiales se asocia al segundo y tercer nivel en la Escalera de Lansink: reutilizar-reciclar (Cambier et al., 2019). Este primer acercamiento permite comprender que los materiales y componentes con atributos circulares deben minimizar el impacto desde su origen en adelante, evitando la extracción de materias primas vírgenes, así como también su fin de vida útil, manteniéndolos en circulación permanente tanto para un mismo ciclo técnico como para otro. Sin embargo, un edificio no se compone de elementos independientes, sino que todos ellos conforman un sistema en el cual conviven una diversidad de materiales y componentes, los cuales cumplen diversas funciones y tienen distintos ciclos de uso (tiempos de obsolescencia, mantenimiento, deterioro) asociados al nivel o capa que le corresponde (Brand, 1995). Entonces, un material o componente es circular, además, por el tipo de unión-ensamble que tiene con uno de su misma especie o con otro, lo que en su conjunto va conformando el edificio. Dichas uniones deben garantizar que se recupere el elemento para asegurar su reinserción en nuevos ciclos.

Existen diversas estrategias para mantener ciclos cerrados de materiales (Cambier et al., 2019; Durmisevic, 2018), que adquieren un alto impacto cuando se aplican desde la etapa de diseño arquitectónico, así como también en la etapa de fabricación de los productos. La incorporación de materiales y componentes con atributos circulares es una estrategia clave a la hora de alcanzar un uso más responsable de los recursos y menor generación de residuos por parte de la construcción (Haigh et al., 2021). En vista de ello, la Hoja de Ruta Residuos de Construcción y Demolición (RCD) Economía Circular

en Construcción -cuyo objetivo es abordar desde el Estado la reducción de extracción de materias primas y generación de RCD, a partir del uso eficiente de los recursos y el manejo jerarquizado y ambientalmente racional de los residuos, fomentando la EC y la disminución de emisiones del sector construcción (CORFO, 2020b)- establece como meta al año 2025 que al menos el 15% de los materiales y sistemas constructivos cuenten con certificación de atributos circulares, para aumentar dicho porcentaje a un 30% al año 2035.

Cumplir esta meta tiene por objetivo disminuir el uso de materias primas vírgenes (producción primaria) cuya extracción y procesamiento es intensivo en energía y materiales, generando daños ambientales significativos, y sustituirla por materiales y componentes con atributos circulares (producción secundaria), mediante reparación, reutilización, reacondicionamiento o reciclaje. En consecuencia, en este aspecto de la EC aplicada a la construcción los beneficios surgen de una sustitución 1:1 de producción primaria (recursos vírgenes) por una producción secundaria (atributos circulares). Es decir, cada kilogramo de producción secundaria reduce la producción primaria en un kilogramo (Zink y Geyer, 2017).

Esta situación plantea el siguiente desafío, recogido en la experiencia internacional: para la mayoría de los materiales, la posibilidad de sustitución 1:1 es poco probable y, por el contrario, la no sustitución es posible e incluso probable para materiales o componentes que son sustitutos pobres (Zink, Geyer y Startz, 2016), dado que este proceso se rige principalmente por las fuerzas del mercado (McMillan, Skerlos y Keoleian, 2012). En otras palabras, alcanzar estas metas de EC implica un problema económico, dado que la inclusión de materiales y componentes con atributos circulares no se da naturalmente en la práctica, ya sea por sus características técnicas, barreras regulatorias, o actitudes y percepciones de los actores involucrados, entre otros factores.

Fomentar la sustitución de producción primaria por una secundaria puede seguir diferentes estrategias, desde incentivos económicos hasta exigencias normativas. Para determinar cuál (o cuáles) de ellas seguir, estas deben ser analizadas en el contexto nacional y el estado de desarrollo del ecosistema necesario para la EC. De este modo, el presente trabajo se propone formular una propuesta de política pública que fomente adecuadamente la incorporación de materiales y componentes con atributos circulares en el sector de la construcción, para contribuir directamente en el cumplimiento de la actual Hoja de Ruta RCD Economía Circular en Construcción, y ser un aporte en la aplicabilidad de la Hoja de Ruta para un Chile Circular al 2040.

1.3. Estrategias de incorporación de materiales y componentes circulares

En el ámbito internacional, diferentes estrategias se adoptan desde hace tiempo para incorporar la circularidad en el ámbito construido. Una de ellas

es traspasar la responsabilidad de los residuos al fabricante, tal como se establece actualmente para ciertos productos en la Ley REP³. Otra estrategia consiste en apuntar “aguas arriba” en la cadena de producción, buscando un mayor impacto y con soluciones que vengan desde el diseño de las edificaciones, componentes y materiales usados en ellas. Una tercera línea busca promover el diseño y la construcción sostenibles por medio de incentivos y compensaciones, ya sean económicas o de otro tipo.

Algunos de los instrumentos de política que previenen la generación de residuos y promueven una EC en la industria de la construcción son los esquemas que siguen la línea de la Ley REP. En términos prácticos, dicha ley obliga a los fabricantes a hacerse responsables, económica y/o físicamente del ciclo completo de sus productos durante toda la cadena de suministros. En Chile se ha aprobado para unos pocos productos prioritarios en primera instancia, sin embargo, podría eventualmente ampliarse a materiales propios de la construcción y transformarse en un enfoque de política exitosa basada en el mercado, ya que permite que el productor del bien internalice los costos de este, y puede contribuir significativamente a una EC en el sector. Diversas experiencias internacionales muestran que los esquemas basados en REP han tenido éxito y se les reconoce como un incentivo para que los productores tomen en cuenta las consideraciones ambientales al momento de diseñar y fabricar sus productos (Shooshtarian et al., 2021). Hasta ahora, uno de los obstáculos para implementarla ha sido que no existe un enfoque de política universal y estándar para implementar y tomar ventaja de los objetivos del enfoque REP en la construcción; sin embargo, los resultados muestran que este tipo de políticas son altamente efectivas, aunque su aceptación es incierta (Isenhour et al., 2016).

Hasta el momento, al menos en la práctica nacional, la aplicación de los conceptos de la EC en la construcción se ha limitado principalmente a la minimización de residuos y el reciclaje. Si bien los esquemas basados en REP tienen cierta incidencia en el diseño de suministros para la construcción, pues los fabricantes requieren en muchas ocasiones repensar sus materias primas, cadenas de producción y ensamblaje de materiales, se requiere también de políticas que apunten directamente al diseño de las edificaciones y de los productos y componentes usados en ellas. Un reporte del gobierno de Australia indica que, en términos generales, cerca del 70% a 80% del impacto ambiental de un producto se define en la fase de diseño (Environment and Communications References Committee, 2018). En consecuencia, es relevante impulsar aquellos instrumentos enfocados en el incentivo del diseño para la reducción o eliminación del uso de materiales tóxicos, la reducción en el

3 Ley N° 20.920, Ley Marco para la Gestión de Residuos, la Responsabilidad Extendida del Productor y Fomento al Reciclaje (Ley REP).

uso de materiales vírgenes, la refabricación, el desmontaje del producto y el reciclaje (Acree Guggemos y Horvath, 2003). La ausencia de incentivos para diseñar productos y edificaciones para el desensamblaje y reúso después del fin de su vida útil representan un desafío importante.

Uno de los factores que puede incidir en esta falta de enfoque en los aspectos más relevantes es que no existe aún un consenso sobre cómo deben aplicarse los principios de la EC en la construcción. Al no contar con estándares o normativas enfocadas en circularidad, resulta difícil poder definir y entregar esos incentivos. Otro factor que se suma es la naturaleza fragmentaria de la industria, compuesta por una gran variedad de proveedores y servicios con intereses en ocasiones contrapuestos, lo que sugiere que se necesitan más y variados incentivos para fomentar la transición hacia la circularidad (Adams et al., 2017).

Otra manera de acelerar esta transición en el sector es promover el diseño y la construcción sostenibles a través de incentivos y compensaciones por el diseño y la ejecución de edificios con mayores atributos circulares. Estos incentivos pueden canalizarse de diversas formas desde el gobierno, en forma de reembolsos, préstamos especiales, subvenciones directas, asistencia técnica, eco-etiquetado, bonos de densidad, permisos más expeditos, premios gubernamentales, proyectos de demostración, entre otros. Posteriormente, las partes interesadas en la construcción pueden aumentar su comprensión de las diversas formas y decidir cómo suscribirse a ellas para diseñar y construir sus edificios (Saka, Olanipekun y Omotayo, 2021).

Independientemente de la estrategia utilizada para promover el desarrollo de edificios con atributos circulares, lo más importante es su efectividad. La evidencia sugiere que los incentivos diseñados para ser voluntarios en operación son muy efectivos, incluso más que las regulaciones rígidas en la promoción de prácticas de construcción sustentable (Olanipekun et al., 2018). A su vez, los incentivos voluntarios permiten una progresión natural por parte del mercado. Luego, las políticas iniciales deberían concentrarse más en proporcionar incentivos voluntarios, especialmente en formas de recompensa y compensación (Saka, Olanipekun y Omotayo, 2021).

2. Metodología

La metodología consta de tres etapas: (i) diagnóstico; (ii) consulta de validación y (iii) definición de estrategias.

En la etapa de diagnóstico se evaluó el porcentaje actual del uso de materiales y componentes con atributos circulares en la vivienda. Para ello, se estudiaron ocho tipos de viviendas que representan el 35,2% del parque de viviendas en Chile (Molina et al., 2020), a las cuales se les determinó su

porcentaje de inclusión de materiales y componentes con atributos circulares mediante la metodología propuesta por el World Business Council for Sustainable Development (2021). Lo anterior permitió determinar la brecha existente con las metas establecidas en la Hoja de Ruta RCD Economía Circular en Construcción.

Al mismo tiempo, se analizó tanto la experiencia internacional respecto del fomento de los materiales y componentes con atributos circulares en la construcción como la actual normativa nacional de la construcción a la hora de implementar objetivos de circularidad o sustentabilidad, la etapa en la cadena de valor en la que se aplica, su característica (exigencia o incentivo) y sus resultados. Esto permitió identificar oportunidades para incorporar estrategias tendientes a incluir la EC en la industria de la construcción, tanto en el contexto de los marcos legales existentes como fuera de estos.

Después, la consulta de validación tuvo por objetivo priorizar las estrategias identificadas para estructurar una propuesta de política pública. Se invitó a 15 expertos nacionales del ámbito público, privado y académico. De este modo, las 19 estrategias identificadas fueron valoradas separadamente por los participantes en términos de impacto, factibilidad y plazo.

Finalmente, en la etapa de definición de estrategias se identificaron las políticas públicas que permitirían en Chile promover la incorporación de materiales y componentes con atributos circulares en la construcción, en atención a su efectividad conforme la literatura internacional, el cuadro normativo nacional y los resultados de la consulta de validación.

De este modo, cada estrategia definida como viable es discutida considerando su factibilidad jurídica, las posibles alternativas por medio de las cuales se pueden ejecutar, la experiencia comparada, la experiencia en Chile con políticas similares y cuáles temáticas habría que considerar en caso de su implementación.

3. Antecedentes y principales resultados

En este capítulo se presentan las cuestiones más relevantes en la posible introducción de estrategias de EC en la construcción, enfocadas en el análisis de la situación actual de la circularidad en la vivienda en Chile, el marco legal y regulatorio aplicable en el sector y los resultados de la consulta de validación realizada por el equipo de investigación.

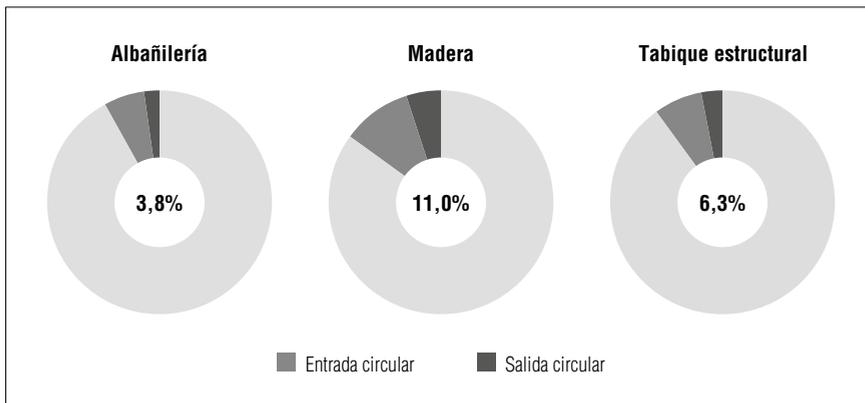
3.1. Circularidad en la vivienda chilena

Como se mencionó anteriormente, el presente trabajo contempló el análisis de ocho arquetipos que representan el 35,2% de las viviendas en Chile. Estos arquetipos se diferencian en el tipo de vivienda que representan (aislada

o pareada), el número de zonas, la superficie construida y el número de pisos. Con el fin de representar una mayor variedad de soluciones constructivas, cada uno de los ocho arquetipos se divide en tres subarquetipos que representan a las tres regiones de Chile donde un determinado arquetipo tiene más presencia. Lo anterior se traduce en la diferencia de materialidad principal entre cada subarquetipo: albañilería confinada, madera y tabique estructural.

Como se muestra en la Figura 1, el porcentaje de inclusión de materiales y componentes con atributos circulares en las viviendas chilenas en extensión varían entre un 3,8% y un 11,0%, dependiendo de la materialidad representativa. De este modo, la inclusión de dichos materiales y componentes debiese aumentar en promedio un 8,7% al año 2025 y un 23,9% al año 2035 para cumplir con la meta propuesta en la Hoja de Ruta RCD Economía Circular en Construcción (CORFO, 2020b).

FIGURA 1. Nivel de circularidad de la vivienda en extensión chilena



Fuente: elaboración propia.

El porcentaje de inclusión de materiales y componentes con atributos circulares en la vivienda considera tanto la incorporación de materiales o componentes con dichos atributos en los proyectos de construcción (entrada circular), así como la posibilidad que dichos materiales y componentes tienen de reingresar a la economía al final del ciclo de vida del proyecto (salida circular). Como se aprecia en la Figura 1, aunque bajo, el porcentaje de inclusión de materiales y componentes con atributos circulares en la vivienda se encuentra fuertemente influenciado por las entradas circulares. Esto se debe a que las viviendas, a pesar de contar con materiales posiblemente valorizables, se encuentran en un contexto que normalmente no se aplica, perdiendo ese valor prácticamente en su totalidad en la etapa de demolición (proceso actualmente destructivo). Por otro lado, las entradas circulares de-

penden únicamente de los atributos del material, por lo cual su influencia en el porcentaje obtenido se ve menos obstruido, a diferencia de las salidas circulares, que dependen del material, su potencial de valorización y la real tasa de valorización actual en el mercado.

Si bien la Figura 1 muestra el porcentaje medio de inclusión de materiales y componentes con atributos circulares en la vivienda chilena por materialidad, en la práctica existe un rango en que fluctúa dicho valor de acuerdo con las características propias de los proyectos. En efecto, las viviendas de albañilería en Chile tienen un porcentaje de inclusión de materiales y componentes con atributos circulares que varía entre un 1,4% y 5,2%; las viviendas de madera varían entre un 10,0% y un 12,7%; y finalmente, las viviendas de paneles estructurales tienen un porcentaje de inclusión de materiales y componentes con atributos circulares entre un 4,6% y un 6,4%. Dicha variabilidad se genera por la posibilidad de contar con diferentes alternativas de materiales en el mercado, con o sin atributos circulares. Sin embargo, dicha variabilidad no se ve afectada por la salida, ya que en el mercado chileno no se encuentran oportunidades de valorización debido al sistema de demolición utilizado y al estado del ecosistema actual.

3.2. Marco legal y regulatorio

El marco legal y regulatorio en el ámbito de la construcción no es específico sino fragmentario (García, 2016). Por otro lado, no considera los RCD como una tipología caracterizada dentro de la legislación chilena. El marco normativo actual, además, diferencia entre residuos sólidos peligrosos y no peligrosos, y es regulado principalmente por el Minsal.

Para profundizar en el ámbito de la legislación asociada a materiales con atributos circulares en Chile, esta investigación desarrolló un diagnóstico del estado del arte de las políticas públicas vigentes asociadas a la construcción con impacto en sostenibilidad ambiental. Un total de 59 fuentes legales, ministeriales e institucionales, de aplicabilidad tanto privada como pública, fueron sistematizadas sobre la base de cinco criterios: (i) cadena de valor; (ii) agrupación temática; (iii) descripción general de la norma; (iv) incentivos versus exigencias, e (v) incidencia en eficiencia energética y/o economía circular. Estos criterios permitieron definir seis hallazgos principales que se agruparon en relación con la cadena de valor (Ramos et al., en edición). Entre dichos hallazgos destacan:

- **Eficiencia energética v/s economía circular.** Predominan durante la etapa asociada a diseño y construcción (activación, diseño, construcción, mantenimiento) legislaciones relacionadas con la eficiencia energética. Dichas legislaciones se han desarrollado en un proceso que ha tomado diez o más años, implementando estándares de eficiencia cada vez más altos y precisos en las edificaciones. Por el contrario, las legislaciones

que indirectamente o en parte son asociadas a Economía Circular en la construcción se vinculan principalmente con la última etapa de la cadena de valor (disposición final), y, en consecuencia, tienen menor impacto, confirmando así la fragmentación actual de dichas legislaciones y los organismos que las regulan.

- **Industria de la construcción v/s cadena de valor integral.** La Ley N° 20.920, denominada Ley Marco para la Gestión de Residuos, la Responsabilidad Extendida del Productor y Fomento al Reciclaje (Ley REP), es un claro ejemplo de legislación que es capaz de abordar de manera sistémica la cadena de valor, entendiendo la importancia que este tipo de integración tiene hacia una efectiva implementación de circularidad en la industria. Sin embargo, aún esta ley es ajena a la industria de la construcción. Recién durante el año 2021 se promulgaron los primeros decretos que legislan sobre los productos definidos como prioritarios (neumáticos, envases y embalajes, pilas, aparatos eléctricos y electrónicos). Por otra parte, un ejemplo contrario de legislaciones actuales no integradas en sí mismas -ni en la cadena de valor- se puede visualizar entre decretos y normas asociadas a la extracción y fabricación de materiales versus las que hablan de disposición de residuos. Entre ellas no existe ningún tipo de vinculación y cada una actúa de manera independiente en la cadena de valor que le corresponde.
- **Legislación actual de materiales con incidencia negativa en circularidad.** Existe una gran falta en este punto, ya que no se ha abordado desde la perspectiva de fomento a la circularidad a los diversos materiales que se utilizan en la construcción, e incluso la desincentiva. En efecto, en la etapa de Extracción y fabricación de materiales existen normativas referidas a áridos y asfaltos, con prohibiciones de uso de material reciclado por un lado y por otro, y eximiendo de cobros de derechos municipales a la extracción de áridos utilizados para obras públicas.

A su vez, se estudió la evolución y desarrollo que tuvo una de las 59 fuentes identificadas. Se eligió aleatoriamente entre las normativas asociadas a la primera etapa de la cadena de valor al Decreto 49 PDA Talca y Maule. Un total de 16 Normas Chilenas (NCh) fueron citadas en dicho decreto, con lo cual se visualiza que las NCh adquieren una alta relevancia en la elaboración de legislaciones, las cuales son requisitos técnicos fundamentales a la hora de definir estándares y directrices, en este caso, en temáticas de sustentabilidad energética. Se detectó que las 16 NCh de este decreto fueron desarrolladas paulatinamente a partir del año 2004, 12 años antes de la promulgación del mismo (2016). Es importante enfatizar que el proceso de elaboración de NCh, para ser citadas en nuevas legislaciones, se puede transformar en un requisito fundamental, y al mismo tiempo estas se pueden utilizar para planificar temporalmente la implementación normativa en temas de materiales con atributos circulares (Ramos et al., en edición).

De acuerdo con esto “se desprende que no existe en Chile normativa que genere la motivación suficiente para el desarrollo de innovación y que permita ejecutar acciones de EC en la construcción” (Ramos et al., en edición); sin embargo, es posible visualizar “una oportunidad para incorporar medidas tendientes a propiciar EC en la industria de la construcción, tanto en los marcos legales existentes como fuera de estos” (Ramos et al., en edición).

Del análisis de las estrategias que se desarrollan en Chile en la industria de la construcción relacionadas con la sustentabilidad ambiental, tanto de aquellas que apuntan a la incorporación de atributos circulares como a las que no, y de experiencia internacional, se identificaron un total de 19 medidas que permitirían fomentar la inclusión de materiales y componentes con atributos circulares en la construcción (Tabla 1). Luego, estas 19 estrategias se categorizaron como Incentivo (I), Neutra (N), Desincentivo (D) o Exigencia (E). Se entiende para este caso como Incentivo a aquellas normas que establecen un beneficio a aquel que cumpla ciertos estándares de sustentabilidad; Neutra, aquellas cuyo incumplimiento por parte del privado no acarrea responsabilidad; Desincentivo, aquellas normas que si bien no prohíben la ejecución de una conducta sí imponen una carga a quien las desarrolla, como es el caso de un impuesto a conductas que son indeseadas por la sociedad (por ejemplo, el impuesto al tabaco, en que dado que la sociedad considera que es dañino para la salud, no prohíbe su consumo, pero establece un impuesto para que el consumidor sea disuadido de consumir); y Exigencia, aquellos instrumentos de gestión ambiental denominados de “comando y control”, que obligan a su destinatario a cumplir un estándar o tecnología que de ser infringida implica una sanción (por ejemplo, una multa).

TABLA 1. Estrategias de circularidad identificadas para la implementación de la EC en el sector construcción en Chile

			Categoría
MARCO JURÍDICO EXISTENTE	A	Establecer materiales de la construcción como productos prioritarios y establecer metas asociadas (Decreto Ley REP)	E
	B	Desarrollo de una o más NCh	N
	C	Exigir en el sector público de cumplimiento de NCh (INN oficializadas)	E
	D	Premiar en las licitaciones públicas el uso de materiales circulares	I
	E	Establecer beneficios urbanísticos en los PRC dado el cumplimiento de estándares de EC en las edificaciones, dando aplicación al Art. 184 de la OGUC	I
NUEVAS LEYES	F	Establecer por ley beneficios urbanísticos específicamente para proyectos circulares. Indicando un plazo máximo para la incorporación de estos beneficios en los planos reguladores comunales acordes a la realidad local	I
	G	Establecer responsabilidades, acciones y metas de los ministerios para incorporar materiales circulares en la construcción	N
	H	Exigir para la obtención de permisos de edificación o recepción municipal la incorporación de materiales circulares (%)	E
	I	Establecer un sistema de etiquetado a nivel de material o sistema constructivo	N
	J	Establecer un sistema de etiquetado a nivel de vivienda	N
	K	Implementar impuestos a la extracción de determinados recursos naturales	D
	L	Implementar impuestos a la generación de Residuos de Construcción y Demolición (RCD)	D
	M	Implementar impuesto al consumo de bienes no circulares (Ej: tabaco)	D
	N	Implementar exenciones tributarias a la producción de materiales circulares (A nivel de material o sistema constructivo)	I
O	Implementar exenciones a los inversionistas que destinen recursos para este tipo de proyectos (A nivel de inversionistas)	I	

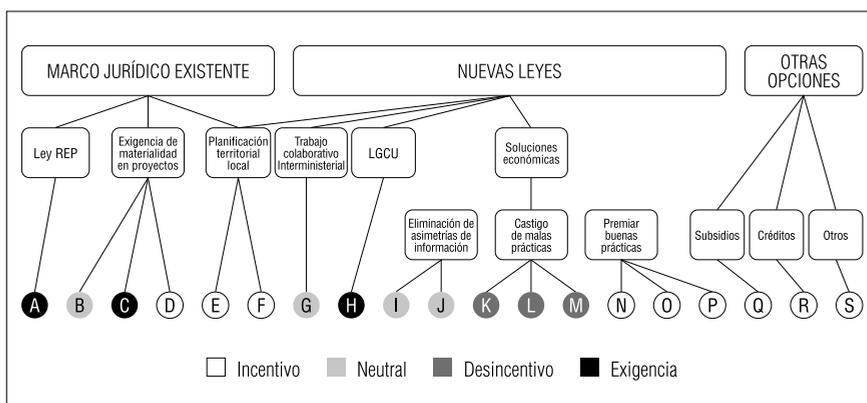
OTRAS OPCIONES	P	Implementar exenciones tributarias a la empresa que desarrolla proyectos de construcción circulares (A nivel de vivienda)	I
	Q	Implementar subsidios que permitan fomentar la industria de productos circulares (Ej: hidrógeno verde)	I
	R	Implementar subsidios que permitan la incorporación técnica de materiales y sistemas constructivos con atributos circulares (Ej: ensayos técnicos, certificaciones, comercialización)	I
	S	Crear un mecanismo que disminuya el riesgo para proveedores y/o empresas que realicen proyectos de construcción (Ej: línea Fogape)	I

Fuente: elaboración propia.

De estas 19 estrategias, nueve corresponden a Incentivos; cuatro son de carácter Neutro, ya que según cómo se apliquen pueden derivar en Exigencia o Incentivo; tres a Desincentivos; y tres son medidas asociadas a Exigencias.

A partir de lo anterior y para efectos de distinguir si los cambios implican la dictación de una nueva ley, en la Figura 2 se observa que dichas estrategias pueden ser clasificadas de acuerdo con tres categorías complementarias: (i) marco jurídico existente; (ii) nuevas leyes y (iii) otras opciones. Se hace esta diferencia, ya que, en términos de procesos, una iniciativa legal tiene limitaciones, como por ejemplo quién puede iniciar el proyecto de ley. Además, por otro lado, requiere de un consenso más amplio al tener que ser acordado en el Congreso, a diferencia de aquellas estrategias infralegales, como las que se desarrollan a través de reglamento o resolución.

FIGURA 2. **Estrategias posibles de implementar agrupadas en marco jurídico existente, nuevas leyes y otras opciones**



Fuente: elaboración propia.

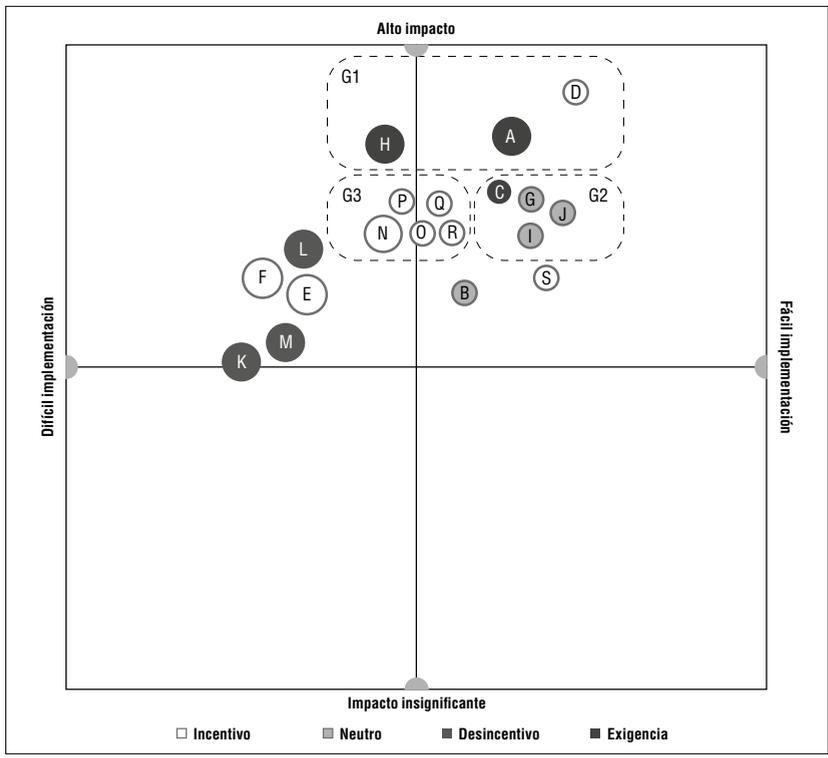
3.3. Consulta de validación

En el contexto del segundo taller del Concurso de Políticas Públicas se realizó una consulta de validación con invitados del ámbito público, privado y académico. Esta consulta tuvo como objetivo priorizar las estrategias identificadas por el equipo de investigación y al estado del arte discutido en los puntos anteriores. Los resultados de este trabajo se discuten en este apartado para establecer estas prioridades y estructurar una propuesta de políticas públicas.

Estas estrategias fueron valoradas separadamente por los participantes de la consulta de validación y los resultados se presentan de manera gráfica (Figura 3), en términos de factibilidad e impacto, abscisas y ordenadas, respectivamente, así como el plazo estimado de ejecución en el cual el diámetro de las circunferencias es proporcional al plazo de implementación.

Los resultados muestran tendencias que se consideran relevantes en la formulación de una política pública. Se pueden diferenciar tres grupos principales de estrategias como de mayor impacto, y con una cierta afinidad en su orientación.

FIGURA 3. **Impacto versus dificultad de implementación de estrategias de promoción de materiales y componentes con atributos circulares en construcción**



Fuente: elaboración propia.

El grupo 1 (G1), se puede considerar de “alto impacto” en el contexto profesional y de gestión de proyectos. Está conformado por:

- D** Premiar o exigir en licitaciones públicas de infraestructura de obras públicas el uso de materiales con atributos circulares.
- A** Responsabilidad extendida del productor: establecer materiales de la construcción como productos prioritarios.
- H** Se condiciona el otorgamiento de permiso de edificación y recepción municipal de la Dirección de Obras Municipales al cumplimiento de ciertos estándares en término de materiales con atributos circulares.

El grupo 2 (G2), se puede considerar de “impacto medio y fácil aplicación”, y establece requisitos técnicos a aplicar, incluyendo estrategias de corrección de asimetrías de información. Está conformado por:

- C** Exigir en el sector público el cumplimiento de NCh (oficializada por el Instituto Nacional de Normalización).
- G** Establecer responsabilidades, acciones y metas de los ministerios para incorporar materiales.
- I** Establecer un sistema de etiquetado a nivel de material o componente.
- J** Establecer un sistema de etiquetado a nivel de vivienda (por ejemplo, la Ley de Eficiencia Energética).

El grupo 3 (G3) se puede considerar de “impacto medio y dificultad de aplicación neutra”, tendiente a fomentar la implementación de las estrategias a través de beneficios económicos, tales como exenciones o subsidios, y está conformado por:

- N** Implementar exenciones tributarias a la producción de materiales con atributos circulares (a nivel de material o sistema constructivo).
- O** Implementar exenciones a los inversionistas que destinen recursos para proyectos de construcción que utilicen materiales con atributos circulares (a nivel de inversionistas).
- P** Implementar exenciones tributarias a la empresa que desarrolla proyectos de construcción con atributos circulares (a nivel de vivienda).
- Q** Implementar subsidios que permitan fomentar la industria de productos con atributos circulares (por ejemplo, hidrógeno verde).
- R** Implementar subsidios que permitan la incorporación técnica de materiales y componentes con atributos circulares (por ejemplo, ensayos técnicos, certificaciones, comercialización).

Cabe destacar que hay una valoración marcada del posible impacto de aplicar el marco jurídico existente (G1), que es el más valorado (entre 80% y 90%), seguido de cerca (entre 70% y 80%) por la implementación de nuevos cuerpos legales o regulatorios (G2). Ambos son vistos como de una mayor facilidad (en torno a un 75%). Más atrás está la valoración de otras opciones (G3), correspondiente principalmente a incentivos y exenciones tributarias, con menor impacto (entre 60% y 70%) y menor facilidad (entre 50% y 55%).

Finalmente, destaca un cuarto grupo de estrategias rezagadas, lo que indica que no son priorizados de acuerdo con los resultados de la consulta de validación, a saber:

- B** Desarrollo de una o más NCh.
- E** Establecer beneficios urbanísticos en los PRC dado el cumplimiento de estándares de EC en las edificaciones, dando aplicación al artículo 184 de la OGUC.
- F** Establecer por ley beneficios urbanísticos específicamente para proyectos circulares, indicando un plazo máximo para la incorporación de estos beneficios en los planos reguladores comunales acordes a la realidad local.
- K** Implementar impuestos a la extracción de determinados recursos naturales.
- L** Implementar impuestos a la generación de Residuos de Construcción y Demolición (RCD).
- M** Implementar impuesto al consumo de bienes no circulares (por ejemplo, el tabaco).
- S** Crear mecanismo que disminuya el riesgo para proveedores y/o empresas que realicen proyectos de construcción (por ejemplo, línea Fogape).

Por otra parte, es posible reconocer como tendencia transversal en los dos primeros grupos - identificados como “alto impacto” e “impacto medio y fácil aplicación”- que las estrategias combinan roles de responsabilidad en las acciones previstas tanto en actores privados como públicos, lo que indica que existe la percepción de un cierto equilibrio en la participación de actores de ambos ámbitos.

El tiempo de implementación es poco significativo en tanto no diferencia de manera clara las distintas estrategias, y se observa una marcada tendencia a los plazos cortos (entre los años 2025 y 2035) e inmediato (antes del año 2025). Se puede interpretar que esto corresponde a la preocupación de los participantes por el tema y al sentido de urgencia que le atribuyen. Al mismo

tiempo, se observa una cierta tendencia a que las estrategias de mayor impacto sean también situadas en un horizonte temporal inmediato.

4. Propuesta

Proponemos siete estrategias de política pública para promover la incorporación de materiales y componentes con atributos circulares en la construcción, en atención a su efectividad, conforme a lo revisado en la literatura internacional y sumando los resultados de la consulta de validación. Las siete estrategias se dividen en aquellas políticas públicas que no requieren leyes para su implementación (tres) de las que sí requieren nuevas leyes (cuatro). Asimismo, las siete propuestas tienen una relación y coherencia entre ellas, y deben ser desarrolladas en cierto orden.

A continuación, desarrollaremos aspectos que nos parecen fundamentales de estas estrategias, como su viabilidad jurídica; posibles alternativas por medio de las cuales se pueden llevar a cabo; la experiencia comparada; la experiencia en Chile con políticas similares, además de qué se debe considerar para su implementación.

4.1. Políticas públicas que no requieren leyes para su implementación

En este apartado se tratarán tres estrategias que no requieren de la dictación de una ley para su implementación, y que se pueden ejecutar por medio de la dictación de reglamentos o resoluciones que se caracterizan principalmente por depender exclusivamente de la voluntad del Poder Ejecutivo, y por lo tanto, pueden realizarse en un plazo más acotado.

a. Premiar o exigir en licitaciones públicas de infraestructura de obras públicas el uso de materiales y componentes con atributos circulares

La contratación pública es ampliamente utilizada para promover objetivos de naturaleza económica, ambiental y social que van más allá de satisfacer necesidades concretas del Estado, y se le llama política pública “horizontal”. En esta alternativa se plantea promover conductas que no son exigidas por la ley a través de licitaciones públicas, es decir, se pide un comportamiento más allá del legal. En términos jurídicos, la licitación pública, en contraposición al trato directo, es el mecanismo por excelencia que se debe privilegiar en la contratación de construcciones de infraestructura de obras públicas. Este procedimiento no se utiliza para la construcción de la vivienda pública, la cual tiene otro mecanismo de contratación que se tratará en uno de los siguientes apartados. Por lo tanto, este punto se restringe a la incorporación de materiales de construcción con atributos circulares en la contratación de obras de infraestructura pública.

Las bases de licitación son un elemento fundamental en la contratación pública que hace el Estado. Estas establecen, entre otras cosas, las características del bien o servicio demandado por el Estado, los requisitos que estos deben cumplir y la forma en que se evalúa a los participantes de la licitación para seleccionar a quien mejor cumple sus necesidades. Con esta base se puede premiar con un mayor puntaje una serie de elementos que vayan más allá de la función natural de las obras.

Dentro de la normativa aplicable destaca la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (en adelante Ley de Bases), la cual se aplica a todo órgano de la administración, y que para estos efectos establece que por regla general este elige al vendedor o prestador de servicios luego de una propuesta pública, sumado a que en el procedimiento por medio del cual se elegirá el adjudicatario del contrato se debe dar cumplimiento del principio de libre concurrencia de los oferentes y de igualdad ante las bases que rigen el contrato.

En efecto, el principio de libre concurrencia de los oferentes “(...) supone que la Administración no ponga más restricciones o limitaciones que las expresamente dispuestas en la ley, entre las cuales destaca el marco legal de defensa de la libre competencia (...)” (Moraga, 2007). Por otro lado, el principio de igualdad ante las bases que rigen el contrato, recogido en el artículo 9º inciso segundo de la Ley de Bases, implica que tanto los oferentes como la propia administración se encuentren siempre y en todo momento obligados a sujetarse estrictamente a las bases de licitación.

Para definir la ley que se debe aplicar en esta materia hay que diferenciar quién hace la contratación pública. En términos generales, si el que encarga la ejecución de obras de infraestructura es el Ministerio de Obras Públicas (MOP) o el Ministerio de Vivienda (MINVU), se aplicará su norma especial, que sería el DS 75/2004 del MOP y el DS 236/2003 del MINVU, respectivamente. Asimismo, si se trata de una concesión de obras públicas, estas se regularán por medio de la Ley de Concesiones y su reglamento. En caso de que la contratación de ejecución de obra pública sea contratada directamente por otro órgano de la administración del Estado que no tiene normativa especial que regule este tipo de contratación, como es el caso del Ministerio de Salud o la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, se aplica la ley N° 19.886 o Ley de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios y su reglamento.

Del análisis de la Ley N° 19.886; del artículo 23 y 38 de su reglamento y de la Directiva N° 11/2011 y Directiva N° 25/2016, ambas emitidas por la Dirección de Compras, vemos una apertura en permitir que la autoridad pueda exigir criterios de sustentabilidad ambiental en las bases de licitación pública y de premiar con un puntaje adicional dichos criterios. Sin perjuicio

de ello, actualmente se está tramitando un proyecto de ley (Boletín 12.178), que busca que la Ley N° 19.886 reconozca explícitamente criterios de sustentabilidad al momento de licitar.

Luego, las bases de licitaciones reguladas por la Ley N° 19.886 y su reglamento pueden incorporar puntajes asociados a la incorporación de materiales y componentes de construcción con atributos circulares, y exigir su incorporación como requisito que debe cumplir la obra. Conforme a la estructura del DS 75/2004 del MOP y el DS 236/2003 del MINVU, se selecciona la propuesta que, cumpliendo con las especificaciones y referencias técnicas, sea la económicamente más conveniente para el Fisco (Molina y Ríos, 2016).

En lo que respecta a las obras licitadas por el MOP que se regulan por el DS 75, MOP, 2004, es posible incorporar en las bases de licitación especiales la exigencia de un atributo de sustentabilidad ambiental como requisito de las especificaciones técnicas, como podría ser la incorporación de materiales con atributos circulares, dada la amplitud de la definición de especificaciones técnicas que entrega el artículo 4° N° 19 de este instrumento. En cuanto a que las bases de licitación incluyan como puntaje especial que la obra cuente con características sustentables, el MOP ha sido reticente a incorporar este tipo de criterios en las bases de licitación, pues el artículo 84 del DS 75, MOP, 2004, señala que se debe privilegiar “la propuesta económicamente más conveniente”, y por lo tanto, para que se incluya en las bases de licitación especiales debiera modificarse este decreto.

Actualmente se advierte que existe una preferencia de adjudicar la licitación a la propuesta económica más baja, independiente que pueda ser una oferta técnica con mejor puntaje, y en caso de que se adjudique una oferta que no sea la más económica debe estar justificado por la administración, lo que será revisado por la Contraloría. Se ha criticado que se adjudique a la oferta más económica, pues se dejarían de lado otros elementos que agregan valor a la propuesta, como, por ejemplo, la innovación, la serviciabilidad o el desempeño (Villena, 2015). Vemos una intención del Ministerio de Obras Públicas de incluir criterios de sustentabilidad en sus bases de licitación en atención a que su Política de Sustentabilidad Ambiental del año 2016 estableció como línea de acción propiciar que las empresas consultoras, contratistas y sociedades concesionarias incorporen la sustentabilidad ambiental en su quehacer y así incorporar criterios de innovación en las iniciativas ministeriales (Ministerio de Obras Públicas, 2016).

Adicional a lo anterior, por medio del oficio 138 del año 2020, la directora general de Obras Públicas instruyó considerar en los términos de referencia y bases de licitación la exigencia de contar con un Plan de Gestión de Residuos en obras MOP -basado en la NCh 3562:2019-, el cual fue incorporado en la

ejecución de nuevos proyectos a partir de enero del año 2021. Asimismo, hay iniciativas puntuales en las cuales se ha incluido el uso de materiales reciclados en la construcción, en particular en obras de concesiones (CORFO, 2020a); sin embargo, no existe una política sistémica que pueda generar un gran impacto.

Con relación a las obras licitadas por el MINVU y reguladas por el DS 236/2003 del MINVU, se pueden incluir en las bases especiales, dentro de los requerimientos de la obra, debido a la definición que entrega este decreto de especificación técnica, que plantea que la obra cumpla con la incorporación de materiales de construcción con atributos circulares. Asimismo, podrán incorporar en las bases de licitación como criterio de evaluación aquellos de sustentabilidad ambiental, lo que es confirmado por el dictamen N° 45.210 del año 2016 de la Contraloría General de la República, en el cual se aclaró que se pueden incorporar criterios de puntaje adicional diferentes a los de orden económico al resolver una consulta sobre bases de licitación que consideran un mayor porcentaje de mano de obra femenina en sus equipos de trabajo, indicando como fundamento que “(...) habida cuenta de que el acceso de la mujer al mundo laboral constituye una problemática que ha sido abordada por el Estado a través de diversas medidas y que, específicamente, se encuentra reconocida por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo en sus planes y compromisos antes mencionados, esta sede de control no advierte impedimento para que los Serviu consideren, en sus bases administrativas especiales de licitación, criterios de evaluación que permitan asignar un puntaje adicional a aquellos proponentes que ofrezcan un mayor porcentaje de mano de obra femenina en sus equipos de trabajo, como quiera que tal actuación se ajusta al marco normativo precitado”.

Por otro lado, en la actualidad el Manual de Carreteras del MOP y el Código de Normas del MINVU cuentan con capítulos para reciclar materiales recuperados de los pavimentos asfálticos (RAP) en la mezcla.

Los eventuales requerimientos en las bases de licitación, ya sea como exigencia o en términos de puntaje, para no afectar el principio de libre concurrencia debe ser proporcional con el objetivo de la licitación, por lo tanto, mientras se resguarde ese principio y no se hagan exigencias desmedidas -como podría ser exigir que el 100% de los materiales de la obra tengan atributos circulares- no debiera afectar en la concurrencia de proponentes. Por otro lado, al igual que toda política nueva se debe incorporar de manera progresiva y así dar tiempo al mercado para adaptarse a los nuevos requerimientos.

No obstante que nos parece jurídicamente factible que se considere la inclusión de materiales de construcción con atributos circulares en la construcción de proyectos de obras públicas, la evaluación que desarrolla el Ministerio de Desarrollo Social aún no es capaz de considerar el valor de utilizar materiales de este tipo. Se reconocen los esfuerzos que se han hecho por

parte de esta repartición, debido a la dificultad de este cambio, sin embargo, hacemos presente que para llevar esta política pública a una mayor escala es indispensable un cambio en esta materia.

Finalmente, premiar o exigir en licitaciones públicas de infraestructura de obras públicas el uso de materiales y componentes con atributos circulares se considera una estrategia del grupo 1, alto impacto.

b. Responsabilidad extendida del productor: establecer materiales de la construcción como productos prioritarios

La Ley N° 20.920 dispone de diversas herramientas para cumplir su objetivo. Una de ellas es la “Responsabilidad Extendida del Productor”, que hace que los productores de insumos prioritarios sean responsables de la organización y financiamiento de la gestión de los residuos de los productos prioritarios que comercialicen en el país. Es decir, por medio de esta ley y el mecanismo REP, tal como se explica en el punto 1.3. de este informe, se hace responsable al productor de haber ingresado el producto en el comercio, lo que conlleva ciertas obligaciones que tienen costos económicos, y debido a ello, constituyen un incentivo para el productor de evitarlos y en consecuencia, reconsiderar su diseño.

La ley establece productos prioritarios de los cuales deben hacerse cargo sus productores, lo que está asociado a reglamentos y decretos que plantean metas específicas. Si bien los materiales de construcción no están actualmente establecidos en la ley, se pueden incorporar por medio de un Decreto Supremo conforme el procedimiento que establece la misma ley y sus reglamentos (Ramos et al., en edición).

Sumado al enfoque que tiene el repensar el diseño de los materiales de construcción, también hay un impacto en la redistribución del consumo en el mercado de materiales de construcción. En caso de que se declaren materiales que no contengan atributos circulares como productos prioritarios, existirá un alza del costo económico asociado al cumplimiento de las obligaciones que establece la ley a sus productores (Pouikli, 2020), como sería, por ejemplo, organizar y financiar la recolección de los residuos de los productos prioritarios. De esta manera, vemos que si se establece la responsabilidad extendida respecto a materiales que no tienen atributos circulares, como puede ser PVC o yeso-cartón, y en caso que así el valor del material con atributos circulares sea inferior al no circular, debiera disminuir su consumo, pues bajo la premisa que un producto con atributos circulares tiene la misma funcionalidad que uno sin estos, se sustituirá su consumo con aquel con atributos circulares que no ha sido calificado como un producto prioritario.

Existen países que han declarado a materiales de la construcción como productos prioritarios, por ejemplo, Australia, que en el año 2010 reconoció como producto prioritario al PVC; sin embargo, no existe una política están-

dar REP en la experiencia comparada respecto de materiales de la construcción. No obstante, coincidimos en la consulta de validación en que esta es una estrategia efectiva (Shooshtarian et al., 2021), bajo el entendido de que es una medida enfocada en la prevención de la generación de residuos.

Para realizar esta política pública se requiere de la voluntad del Ejecutivo, y además, que exista una industria de materiales y componentes con atributos circulares que ofrezca sus productos a un precio inferior a aquellos que ofrecen productos sin atributos circulares, ya que de lo contrario se seguirá consumiendo el producto no circular. Hacemos esta prevención, pues el hecho que se haga exigible una responsabilidad extendida al productor de materiales que no tienen atributos circulares no necesariamente hará que los precios de los materiales con estas características sean menores, sino que solo implica que el generador de materiales que no las tiene se hará cargo de obligaciones que involucran un mayor costo y, por lo tanto, un posible aumento en el precio de dichos bienes.

Finalmente, establecer materiales de la construcción como productos prioritarios en la Ley REP se considera una estrategia del grupo 1, alto impacto.

c. Exigencia del cumplimiento de normas técnicas oficializadas en los proyectos de vivienda pública y en licitaciones de obras públicas

Las normas técnicas (NCh), según el artículo 2° de la LGUC, son el tercer nivel de acción en materia de construcciones y urbanismo, y se caracterizan porque en su proceso de elaboración participan entidades de distintas áreas de la sociedad civil, como la academia.

Por regla general, las NCh son voluntarias, pero por medio de un proceso administrativo pueden transformarse en una norma vinculante para el sector público. Este proceso consiste en que una vez elaborada esta NCh por el INN se declara como oficial por medio de un Decreto Supremo, y luego se publica en el Diario Oficial (Rojas, 2009). La Contraloría General de la República, a través de los dictámenes N° 34.392, del año 1989; N° 16.490, del año 2003; y N° 26.430, del año 2013, ha reconocido el carácter vinculante de las NCh cuando pasan por dicho proceso.

No obstante que una NCh se encuentre oficializada no será exigible a los particulares, a menos que la administración pública así lo establezca en los respectivos instrumentos. Esta exigibilidad se lleva a cabo cuando un cuerpo normativo, como puede ser un reglamento, se refiere a ellas de manera precisa con sus datos externos (su título y número, año de aprobación o edición, etc.), o en términos generales, cuando una base de licitación para la ejecución de obras públicas exija su cumplimiento para la respectiva licitación; o en las resoluciones que hagan los llamados de postulación a subsidios de programas habita-

cionales o para la presentación de proyectos habitacionales. En otras palabras, uno de los mecanismos a través de los cuales puede hacerse exigible en materia de vivienda pública el cumplimiento de normas técnicas por parte de las entidades desarrolladoras es a través de su exigencia explícita en la resolución que dicta el MINVU en el llamado que haga a presentar proyectos habitacionales.

Lo anterior se ve en la ya citada NCh 3562:2019, la cual una vez que fue oficializada por medio de su dictación del Decreto Exento N°37/2019 del MINVU y publicada en el Diario Oficial, puede ser exigida en llamados de postulación, como sucedió en la postulación para la presentación de proyectos habitacionales del programa de integración social y territorial en un terreno ubicado en la Ciudad Parque Bicentenario de la comuna de Cerrillos del año 2020, en la Resolución N° 1058 de MINVU del año 2020, la cual en el punto 3.2.1 exige que los proyectos que se presenten deberán incluir en las Especificaciones Técnicas el desarrollo e implementación durante la etapa de construcción de un “Plan de Gestión y Monitoreo de Residuos de Construcción y Demolición”.

La Hoja de Ruta para un Chile Circular al 2040 propone como iniciativa número 17 “elaborar una serie de normas técnicas que establezcan requerimientos y estándares mínimos para distintas aplicaciones de economía circular” (Ministerio del Medio Ambiente, 2021), dentro de la cual recoge como acción “elaborar y oficializar normas técnicas que faciliten la reutilización de materiales de construcción como los áridos reciclados”. Si bien nos parece que esta es una muy buena medida y un primer paso, no tendrá mayor impacto si no se hace exigible en programas de vivienda pública o en bases de licitación de obras públicas. No obstante, nuestra recomendación es que las exigencias de normas técnicas por parte del sector público deben ser graduales, e ir acompañada de otras políticas públicas que promuevan la industria de materiales circulares que cumplan con esa normativa, de manera que no se exija incorporar materiales con atributos circulares que no se pueden proveer.

Finalmente, exigir el cumplimiento de normas técnicas oficializadas en los proyectos de vivienda pública y en licitaciones de obras públicas se considera una estrategia del grupo 2, impacto medio y fácil aplicación.

4.2. Políticas públicas que requieren nuevas leyes para su implementación

A continuación, se abordan medidas que necesitan la dictación de una ley para su implementación, lo que conlleva como dificultad que requiere un mayor consenso para su aprobación en el Congreso. Sin embargo, tienen la ventaja que para ser derogadas o modificadas requieren de otra ley, por lo que se asegura una estabilidad en el tiempo que irá más allá de la autoridad que ocupe el Poder Ejecutivo.

Las siguientes estrategias se dividen en (i) medidas relativas a planificación urbana, urbanización y construcción, y (ii) medidas económicas. Entre las primeras se tienen:

a. Condicionar el otorgamiento de Permiso de Edificación y Recepción Municipal por parte de las Direcciones de Obras Municipales al cumplimiento de ciertos estándares en términos de materiales con atributos circulares

Esta sería una estrategia conocida dentro de la regulación ambiental como de “comando y control”, ya que en caso de que el ciudadano no cumpla lo prescrito por la autoridad se le sanciona, en este caso con la inhabilitación a desarrollar una actividad. Dada la naturaleza de la medida, esta requiere de su consagración en una ley, la que por su naturaleza debería ser incorporada en la Ley General de Urbanismo y Construcciones. Esta fórmula es la que utilizó la Ley de Eficiencia Energética (ley N° 21.035), que conforme a su artículo 3° inciso segundo, establece que las viviendas, edificios de uso público, edificios comerciales y edificios de oficinas deberán contar con una calificación energética para obtener la recepción final o definitiva por parte de la Dirección de Obras Municipales respectiva.

Las medidas de comando y control han sido puestas en duda (Katz, Del Fávero y Sierralta, 1995), ya que no promueven la innovación por parte de los sujetos regulados y trata de igual manera a sujetos que se encuentran en distintas etapas de desarrollo; sin embargo, hay que considerar las ventajas que se han atribuido a este tipo de instrumentos, como el alto grado de previsibilidad acerca del logro del objetivo ambiental buscado, porque establece un límite concreto y obligatorio, aunque para ser efectivo requiere de una agencia de implementación con capacidad de realizar los controles adecuados.

Asimismo, es importante advertir con respecto a esta medida que debe ir acompañada de un desarrollo del mercado de materiales y componentes con atributos circulares de manera que no se establezca una condición que impida o haga considerablemente más gravoso desarrollar proyectos de construcción en nuestro país.

Otro beneficio que podría otorgarse y que en la literatura internacional se ha calificado como altamente efectivo (Saka, Olanipekun y Omotayo, 2021) es la obtención de permisos que habilitan al desarrollador del proyecto la construcción y posterior uso de las instalaciones en un menor tiempo. De este modo, el denominado *expedited permitting* permite que, tratándose de proyectos con ciertas características sustentables, se realice una tramitación más expedita, que consistiría en que el gobierno autoriza un procedimiento simplificado a este tipo de proyectos, lo que genera para el titular del proyecto un ahorro en tiempo y dinero, y también disminuir los riesgos asociados.

Un posible riesgo de este mecanismo es que no exista un examen exhaustivo de las condiciones que debe cumplir un proyecto por privilegiar la rapidez de su aprobación o de eliminar condiciones o requisitos esenciales para evaluar un posible impacto ambiental.

Finalmente, condicionar el otorgamiento de Permiso de Edificación y Recepción Municipal por parte de las Direcciones de Obras Municipales al cumplimiento de ciertos estándares en términos de materiales con atributos circulares se considera una medida del grupo 1, alto impacto.

b. Beneficios o incentivos urbanísticos

Nuestro ordenamiento jurídico ofrece varias alternativas por medio de las cuales se entregan incentivos urbanísticos a proyectos de construcción que cumplen ciertas condiciones, como sería aumentar el coeficiente de constructibilidad o alterar las alturas mínimas y máximas permitidas, de manera de que el desarrollador del proyecto tenga como aliciente cumplir ciertas condiciones que sin estos beneficios no habría considerado. Luego, el beneficio o incentivo urbanístico es una transacción entre la autoridad pública y el privado para que este desarrolle un tipo de proyecto que se ve como positivo por la autoridad a cambio de que este pueda construir más y por tanto vender más metros cuadrados. Es importante considerar que los beneficios urbanísticos también se deberían alinear en términos de la economía circular, potenciando la sostenibilidad en diversos aspectos.

En Chile, la legislación contempla incentivos normativos a proyectos desarrollados en terrenos fusionados (artículo 63° LGUC); a proyectos desarrollados por los Serviu (artículo 50° LGUC); a proyectos que tengan la calidad de conjuntos armónicos (artículos 107° a 109° de la LGUC); a predios ubicados en determinados polígonos, en los que se construyan proyectos de viviendas integradas (Artículo 6.6.1 de la OGUC); y los beneficios asociados a la ley de aportes al espacio público.

Internacionalmente es posible encontrar ejemplos de programas de incentivos urbanísticos, como es el caso del programa *Green Mark Gross Floor Area (GM GFA) Incentive Scheme* de Singapur, en el cual se le entrega al desarrollador inmobiliario un mayor coeficiente de constructibilidad bajo la condición que sus proyectos obtengan ciertas certificaciones que acrediten la sustentabilidad de la construcción, con el objeto de fomentar tecnologías y prácticas de diseño sustentable. Conforme la autoridad local, dado el éxito del programa, se amplió el plazo de implementación inicialmente considerado. Asimismo, en Hong Kong, se permite aumentar el coeficiente de constructibilidad en un 10% si el edificio cumple ciertas condiciones y alcanza determinadas certificaciones de sustentabilidad ambiental (Fan, Chan y Chau, 2018).

Chile podría adoptar alguna de estas alternativas. Dictar una ley para entregar incentivos urbanísticos a construcciones que tengan atributos circulares, por ejemplo; que tengan algún tipo de certificación que acredite que utiliza materiales o componentes con atributos circulares, o aprovechar una de las alternativas que nos ofrece nuestro ordenamiento jurídico. De una interpretación armónica de los artículos 183 y 184, ambos de la LGUC, y del artículo 2.1.10 bis de la OGUC, un plan regulador comunal podría entregar beneficios urbanísticos a dichas construcciones que tengan atributos circulares, como sería la incorporación de materiales circulares. (c).

Conforme con la literatura internacional este es un beneficio sumamente efectivo y que tiene su impacto en la fase de construcción (Saka, Olanipekun y Omotayo, 2021). Sin embargo, somos conscientes de los efectos negativos que puede generar una densificación desmedida, y coincidimos en ese sentido con el Informe del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales (Marshall et al., 2020), que señala que el desafío en esta materia es el equilibrio entre el incentivo ofrecido y el beneficio obtenido, lo que implica hacer una evaluación económica del bono otorgado al desarrollador, de manera que se vea motivado a desarrollar un proyecto con determinadas características, así como evaluar el costo social que la entrega de este beneficio pueda generar en esa comunidad (sobre densidad de población o los conos de sombra no deseados, por ejemplo).

Si bien se entiende que se entregue a los planos reguladores comunales el otorgamiento de estos bonos -pues pueden analizar y sopesar de mejor manera los impactos sociales de su diseño-, esta modalidad provoca que el impacto positivo de este tipo de edificación a nivel país sea menor, ya que dependerá finalmente de la voluntad de cada comunidad, con el agravante de lo engorroso y burocrático que implica cambiar un instrumento de planificación territorial.

Finalmente, entregar beneficios o incentivos urbanísticos no fue considerado por la consulta de validación, sin embargo, según la literatura internacional y debido a sus efectos se ha considerado de alta efectividad (Saka, Olanipekun y Omotayo, 2021).

Con respecto a las estrategias relativas a medidas económicas, se tienen:

c. Etiquetado o *eco-labeling*

Este mecanismo consiste en proveer información precisa al consumidor sobre ciertos aspectos del desempeño medioambiental que pueden tener los productos. En este sentido, una posible estrategia sería un etiquetado que puede ser tanto de proyectos de construcción como de los materiales usados, de manera de transparentar en ambos sus atributos circulares, cuya aplicabilidad es recomendable que esté ligada a otros mecanismos en actual ejecución, como son la Certificación de Viviendas Sustentables CVS y la Certificación de Edificio Sustentable (CES).

En términos jurídicos, este tipo de etiquetado se ha relacionado normalmente con el derecho de los consumidores a una información veraz y oportuna, y de la obligación de los proveedores de entregarla, de manera que el consumidor efectivamente pueda tomar una decisión libremente. Un ejemplo de este tipo de etiquetados en Chile es la Calificación Energética de Viviendas, que permite calificar y evaluar de un modo objetivo y estandarizado proyectos de edificación habitacional respecto de sus requerimientos de energía para calefacción, agua caliente sanitaria, iluminación y, enfriamiento, con el fin de entregar información objetiva tanto a usuarios que proyectan la compra de una vivienda como a los mandantes de los proyectos (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2019).

La Ley de Eficiencia Energética establece como exigencia que viviendas, edificios de uso público, edificios comerciales y edificios de oficinas cuenten con una calificación energética, la que según su artículo 3° inciso primero “tiene por finalidad informar sobre la eficiencia energética de las edificaciones”. Conforme la historia de la ley, este mecanismo permitiría incorporar la variable eficiencia energética en la decisión de compra, basándose para ello en la experiencia de etiquetado de artefactos y vehículos, considerada exitosa pues mejoró la decisión de compra del consumidor e incentivó a que las empresas busquen mejorar su reputación vendiendo mejores productos en el mercado.

La Ley de Eficiencia Energética, en el mismo artículo, señala que “el procedimiento, exigencias y condiciones del otorgamiento de la calificación y precalificación energética y su publicidad se regularán en reglamentos expedidos a través del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, y suscritos por el Ministro de Energía”. Este reglamento aún no se da a conocer, pero sí fue objeto de consulta pública, haciendo referencia al Sistema de Calificación Energética de Vivienda que desarrolló el MINVU y que por muchos años fue voluntario. Por lo tanto, vemos una clara intención del ejecutivo de transformar un tipo de etiquetado voluntario en uno obligatorio. No obstante, Molina et al. (2020) sostienen que la evidencia internacional no permite obtener conclusiones definitivas que infieran que las etiquetas de este tipo sean capaces de transformar significativamente el parque habitacional en uno más sustentable. Pese a ello, la estrategia permite obtener niveles de información veraz sobre la cual sustentar las otras estrategias (ver punto). Luego, se le considera una estrategia del grupo 2, impacto medio y fácil aplicación.

d. Tributos a RCD y exenciones tributarias a la producción de materiales con atributos circulares

La Hoja de Ruta para un Chile Circular al 2040 señala que la economía lineal genera una serie de externalidades negativas que no están reflejadas en los precios de los productos y servicios. En ese sentido, la construcción tiene

tanto efectos positivos como negativos en la sociedad y en el medioambiente, y algunas de estas externalidades negativas están asociadas al poco eficiente uso de los insumos, que redundan en una explotación desmedida de los recursos naturales, en un mayor uso de energía en la producción de materiales de construcción y en la generación de RCD, que eventualmente son llevados a sitios de disposición tanto legales como ilegales (Ramos et al., en edición).

Una de las formas en que la política económica ha abordado las externalidades negativas es por medio de los impuestos pigouvianos (Yáñez, 2016), cuyo efecto es que para el productor el costo marginal privado (lo que le cuesta al oferente producir) más el gravamen sea igual al costo marginal social (lo que le cuesta a la sociedad, incluyendo al oferente que produzca); es decir, internalizando las externalidades. Esta herramienta fue efectivamente utilizada por los poderes Ejecutivo y Legislativo, recogiendo en la Ley N° 20.780 el impuesto a las emisiones contaminantes producidas por fuente fija y fuente móvil (Aravena, Ramos y Rodríguez, 2018). Este es propiamente un impuesto de carácter disuasorio, que se basa en el principio de “quien contamina paga”.

La Hoja de Ruta para un Chile Circular al 2040, en su iniciativa N° 7 letra c, recoge una acción similar, que es “evaluar potenciales mecanismos de cobros, y su impacto, por la disposición final de residuos específicos, como los de la construcción y la demolición o los residuos orgánicos, en consideración a la situación macroeconómica y social del país”. Efectivamente, creemos que el explicitar el costo social que implica el disponer de RCD incentivará a los desarrolladores de los proyectos de construcción a buscar soluciones que les permitan disminuir esos costos. Esta alternativa destaca por ser flexible, ya que no proscribire conductas específicas, sino que el desarrollador puede seguir presentando conductas socialmente indeseadas, sin embargo, será castigado por dicha acción, y si quiere disminuir costos (y así aumentar utilidades) le conviene buscar las mejores alternativas, fomentando a su vez el desarrollo de tecnologías.

Otra alternativa, en términos tributarios, es que, dado que la utilización de materiales de construcción con atributos circulares tiene beneficios sociales, se fomente este mercado por medio de exenciones tributarias a los productores de dichos materiales. Si bien se entiende el trasfondo, hay que tener claridad en que el entregar una exención tributaria de ninguna manera significa que esta medida es gratis para el Estado, pues este deja de obtener cierta recaudación, y tal como lo indica el informe que hizo la OCDE en conjunto con el IMF para analizar las exenciones tributarias de nuestro régimen tributario (Brys et al., 2020), las exenciones son un gasto tributario, por lo que hay que analizar caso a caso cuándo es mejor entregar una versus un subsidio directo.

Sin perjuicio de lo ya señalado, coincidimos en que hay que profundizar el mercado de los productores de materiales de construcción con atributos circulares, de manera que puedan disminuir sus costos y ser utilizados masivamente. Es así que recogemos algunas iniciativas propuestas en la mesa de Incentivos y Desincentivos a las Empresas, que fueron plasmadas en el borrador de Hoja de Ruta para un Chile Circular al 2040, que estuvo disponible para consulta pública y en el cual se destaca la depreciación instantánea para inversiones circulares y la exención de impuesto de primera categoría para empresas que reinvierten utilidades en proyectos circulares, que sería similar al beneficio que entrega el artículo 14 letra E de la Ley de la Renta respecto de las empresas que facturan bajo 100.000 UF, pero extendido a todo aquel que desarrolle negocios que consideren materiales con atributos circulares, independientes de su nivel de facturación. Adicionalmente, se agregarían beneficios tributarios a quienes inviertan en este tipo de negocios, de manera de promover también fuentes alternativas de financiamiento.

Con respecto a estas medidas de índole tributaria, los grandes desafíos que quedan por esclarecer son cuál es el costo social de los RCD y de qué forma se puede acreditar que una empresa está desarrollando materiales con atributos circulares, de manera que el beneficio sea focalizado en ellos. Finalmente, exigir tributos a RCD y dar exenciones tributarias a la producción de materiales con atributos circulares se considera una estrategia del grupo 3, impacto medio y dificultad de aplicación neutra.

5. Orientaciones respecto de la implementación

Existe una diversidad de estrategias con mediano y alto impacto en la incorporación de materiales y componentes con atributos circulares para fomentar el cumplimiento de la meta propuesta en la Hoja de Ruta RCD Economía Circular en la Construcción. Dichas estrategias se han definido de acuerdo con distintas tipologías económicas, para edificaciones públicas y/o privadas, que pueden incorporar exigencias o incentivos, que se desarrollan dentro de algún marco legal existente o se deben crear nuevas leyes. Por lo mismo, se hace necesario relacionarlas como conjunto, comprendiendo el valor que cada una de estas estrategias puede tener en la generación de un sistema de legislaciones tendientes a cumplir metas comunes.

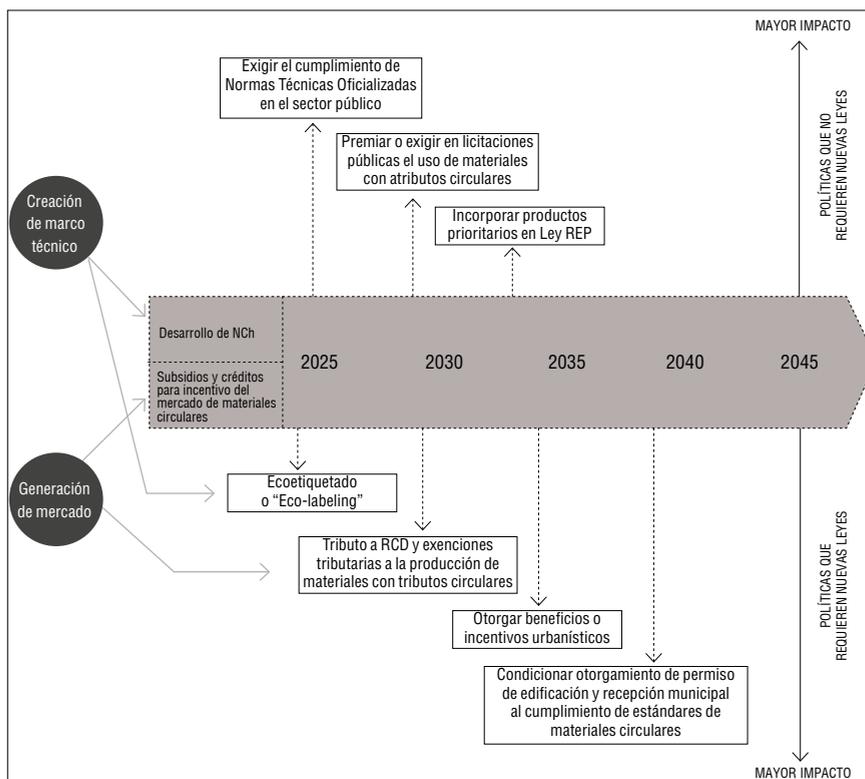
Desde esta reflexión se propone el desarrollo de un plan estratégico inicial, con el objetivo de tener una visión sistémica de esta problemática, en la cual se establezcan las metas principales con una visión de integración interministerial. De este modo, se propone un orden de prelación entre aquellas medidas legales que permitan la creación de un marco técnico apropiado y

la generación de un mercado de materiales y componentes con atributos circulares, y aquellas estrategias que sean propiamente de exigencias. A partir de esta planificación general, que podría elaborarse a través de un Decreto Ley de Materiales con Atributos Circulares para la Construcción⁴, se deben desarrollar tres etapas:

- **Creación del marco técnico.** Por un lado, la creación del marco técnico cumple con la redacción de NCh (Ramos et al., en edición) para establecer los parámetros y definiciones de “material con atributo circular” y cuáles serían los índices de circularidad para edificaciones chilenas, pudiendo incorporar experiencias internacionales o no, además de certificaciones que se deban cumplir. Al mismo tiempo, se debe considerar el desarrollo de eco-etiquetados tanto para materiales como para viviendas, con el objetivo de eliminar asimetrías de información y aplicar estos estándares en legislaciones que incentiven y/o exijan el uso de los mismos.
- **Generación de mercado.** En paralelo, se sugiere iniciar un camino para fomentar la generación de mercado, debido a que, en el momento de establecer leyes con carácter de incentivo o exigencia, estas puedan ser abordadas por proveedores locales que comercialicen competitivamente dichos materiales.
- **Evolución de estrategias.** Dado el orden de prelación mencionado, una vez creado el marco técnico y generado el mercado es posible avanzar en la evolución de las estrategias. La Figura 4 muestra la evolución de las estrategias identificadas en esta investigación, dos de las cuales tienen impacto solo en el sector público y tres pueden ser aplicadas tanto en obras públicas como privadas. Estas estrategias se encuadran dentro de políticas que no requieren nuevas leyes para su implementación (cuadrante superior), o corresponden a políticas que sí requieren leyes para su implementación (cuadrante inferior). Esta diferenciación es importante a la hora de comprender el grado de dificultad y la secuencia temporal que puede surgir, debido a si estas son de un grupo o del otro.

⁴ Para alcanzar una visión estratégica en este aspecto, en el ámbito público debe elaborarse una modificación en el decreto 75 en que expresamente se reconozca la posibilidad que pueden premiarse obras que sean sustentables o a través de la exigencia de criterios de esta naturaleza en las bases de licitación.

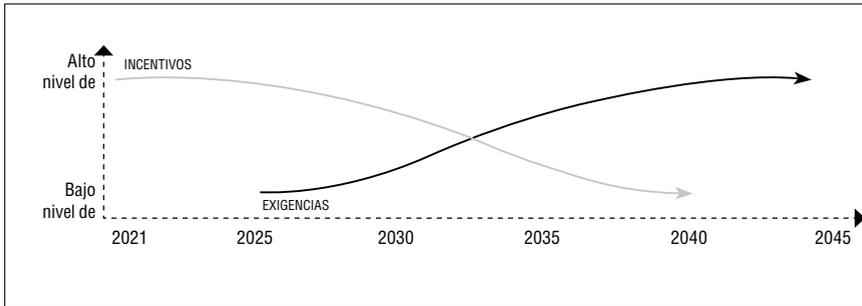
FIGURA 4. Esquema de Plan Estratégico de implementación de políticas públicas



Fuente: elaboración propia.

Finalmente, para cumplir con el plan estratégico inicial, ya sea para que se implemente el marco técnico como para que se estimule la generación del mercado, se debe dar el impulso inicial a través de incentivos, los cuales paulatinamente pueden decaer en la medida que se visualice estabilidad en el asentamiento de las bases. Por otro lado, como muestra la Figura 5, las exigencias se deben iniciar posteriormente y en un nivel muy bajo cuando se visualice una consolidación del marco técnico y el mercado de materiales circulares empiece a ser competitivo. Luego, se recomienda activar las exigencias e incrementarlas hasta alcanzar los objetivos propuestos tanto por la Hoja de Ruta RCD Economía Circular en Construcción como por el plan estratégico propuesto.

FIGURA 5. **Relación de exigencias e incentivos a través del tiempo**



Fuente: elaboración propia.

El tiempo de implementación de estas propuestas se debe alinear según lo que indican tanto la Hoja de Ruta para un Chile Circular al 2040 como la Hoja de Ruta RCD Economía Circular en Construcción. Ambas definen metas para los años 2025, 2035 y 2040, cuya proyección temporal también puede incluir una progresión regional, tal como ha sido ejecutado exitosamente en otras políticas públicas como la Reforma Procesal Penal.

6. Conclusiones

En este artículo hemos presentado los principales resultados de la investigación y una propuesta de políticas para la implementación de una estrategia circular en la construcción, con el fin de fomentar la incorporación de materiales y componentes con atributos circulares dicho sector para contribuir directamente tanto en el cumplimiento tanto de la actual Hoja de Ruta RCD Economía Circular en Construcción como en la aplicabilidad de la Hoja de Ruta para un Chile Circular al 2040.

Se ha analizado la actual normativa de la construcción a la hora de implementar objetivos de circularidad o sustentabilidad, la etapa en la cadena de valor donde se aplica, su característica (exigencia o incentivo) y sus resultados, mostrando una escasa presencia de estas temáticas en el cuadro normativo, las cuales están principalmente desde el enfoque de las exigencias y en etapas aguas abajo del ciclo de vida de los proyectos, limitando su potencial de acción desde el punto de vista de economía circular.

Al mismo tiempo se ha evaluado el porcentaje actual del uso de materiales y componentes con atributos circulares en la industria de la construcción chilena. Los resultados muestran que el porcentaje de circularidad en el mejor de los casos (posible dado los materiales presentes en Chile y el cuadro normativo) alcanza un 5%, una cifra distante de las metas del 15% y 30% al 2025 y 2030, respectivamente, y establecidas en la Hoja de Ruta RCD Economía Circular en Construcción.

Como síntesis de las actividades anteriores es posible identificar oportunidades para incorporar medidas tendientes a incorporar la EC en la industria de la construcción, tanto en el contexto de los marcos legales existentes como fuera de estos. Se definieron 19 estrategias posibles para intervenir a nivel de política pública, y sobre la base de ellas se realizó una consulta de validación con invitados del ámbito público, privado y académico, con el objetivo de priorizar las medidas identificadas y estructurar una propuesta de políticas públicas articulada en los puntos sucesivos. Estas medidas fueron valoradas separadamente por los participantes en términos de impacto, factibilidad y plazo.

Los resultados muestran tres grupos principales de estrategias que se pueden diferenciar según impacto y factibilidad de implementación: Grupo 1, de alto impacto en el contexto profesional y de gestión de proyectos; el Grupo 2, de impacto medio y fácil aplicación que establezcan requisitos técnicos a aplicar; y el Grupo 3, de impacto medio y dificultad de aplicación neutra.

El equipo de investigación formuló una propuesta que considera siete estrategias a implementar, diferenciando dos grupos estratégicos de políticas públicas: aquellas que no requieren leyes para su implementación y las que sí las requieren. Dentro de las que no requieren leyes se incluye premiar o exigir en licitaciones públicas de infraestructura de obras públicas el uso de materiales y componentes con atributos circulares; la responsabilidad extendida del producto, estableciendo materiales de la construcción como productos prioritarios, y la exigencia del cumplimiento de normas técnicas oficializadas en los proyectos de vivienda pública y en licitaciones de obras públicas.

Por otro lado, dentro de las políticas públicas que sí requieren leyes para su implementación, se incluyen dos estrategias relativas a planificación urbana, urbanización y construcción: (i) condicionar el otorgamiento de Permiso de Edificación y Recepción Municipal por parte de las Direcciones de Obras Municipales al cumplimiento de ciertos estándares en términos de materiales con atributos circulares; y (ii) beneficios o incentivos urbanísticos. Además, se proponen dos estrategias relativas a medidas económicas: (i) etiquetado o *eco-labeling* y (ii) tributos a RCD y exenciones tributarias a la producción de materiales con atributos circulares.

Los resultados del análisis de la literatura internacional existente y de la consulta de validación con actores relevantes indican que sobre la base de estas estrategias es posible promover la incorporación de materiales y componentes con atributos circulares en la industria de la construcción, en la medida que la política pública equilibre las exigencias y el estado actual del mercado, movilizándolo a la industria de la construcción en la inclusión de materiales y componentes con atributos circulares.

Referencias

- Acree Guggemos, A., y Horvath, A.** (2003). Strategies of Extended Producer Responsibility for Buildings, *Journal of Infrastructure Systems*, 9(2), pp. 65–74. doi: 10.1061/(asce)1076-0342(2003)9:2(65).
- Adams, K., Osmani, M., Thorpe, T., y Thornback, J.** (2017). Circular economy in construction: Current awareness, challenges and enablers, *Proceedings of Institution of Civil Engineers: Waste and Resource Management*, 170(1), pp. 15–24. doi: 10.1680/jwarm.16.00011.
- Brand, S.** (1995). *How Buildings Learn: What Happens After They're Built*. New York: *Viking*.
- Brys, B., De Mooij, R., De Melo, G., Hebous, S., Kennedy, S., Schatan, R., y Vellutini, C.** (2020). Tax Expenditures and Corrective Taxes in Chile: A joint IMF/OECD Assessment. (Octubre). Disponible en: <http://www.imf.org>.
- Cambier, C., Elsen, S., Galle, W., Lanckriet, W., Poppe, J., Tavernier, I., y Vandervaeren, C.** (2019). Building a Circular Economy. Buildings, a Dynamic Environment, *V. A. E. Vrije Universiteit Brussel, Ed. Brussels*.
- Cambier, C., Elsen, S., Galle, W., Herthogs, P., Lanckriet, W., Poppe, J., Tavernier, I., y Vandervaeren, C.** (2019). Building a Circular Economy. Design Qualities to Guide and Inspire Building Designers and Clients, *Brussels: Vrije Universiteit Brussel, VUB Architectural Engineering*.
- Cheshire, D.** (2016). Building Revolutions: Applying the Circular Economy to the Built Environment. *RIBA*.
- CORFO** (2020a). Economía circular: reutilización de pavimentos en los aeropuertos. *Construye2025*. Disponible en: <http://construye2025.cl/rcd/2020/07/30/economia-circular-reutilizacion-de-pavimentos-en-los-aeropuertos/> (Consultado el 19 de octubre de 2021).
- CORFO** (2020b). Hoja de Ruta RCD Economía Circular en Construcción. *Construye2025*.
- Desing, H., Brunner, D., Takacs, F., Nahrath, S., Frankenberger, K., y Hischer R.** (2020). A circular economy within the planetary boundaries: Towards a resource-based, systemic approach, *Resources, Conservation and Recycling*, 155 (octubre 2019), p. 104673. doi: 10.1016/j.resconrec.2019.104673.
- Durmisevic, E.** (2018). Reversible Building Design Guidelines and Protocols, (marzo), p. 22. Disponible en: <https://www.bamb2020.eu/wp-content/uploads/2018/12/Reversible-Building-Design-guidelines-and-protocol.pdf>.
- Environment and Communications References Committee** (2018). Never waste a crisis: the waste and recycling industry in Australia. *Canberra, Australia: Parliament of Australia*.
- Fan, K., Chan, E. H. W. y Chau, C. K.** (2018). Costs and benefits of implementing green building economic incentives: Case study of a Gross Floor Area Concession Scheme in Hong Kong, *Sustainability (Suiza)*, 10(8). doi: 10.3390/su10082814.

- Fundación Ellen MacArthur** (2016). The New Plastics Economy: Rethinking the future of plastics, (enero), p. 120. Available at: http://www3.weforum.org/docs/WEF_The_New_Plastics_Economy.pdf.
- Fundación Ellen MacArthur** (2019). Buildings residential and commercial, (marzo 2019). *ARUP*.
- Fundación Ellen MacArthur** (2020). What is a circular economy? Disponible en: <https://ellenmacarthurfoundation.org/topics/circular-economy-introduction/overview> (Consultado el 20 de octubre de 2021).
- García, J. F.** (2016). Gestión de residuos de la construcción y la demolición en Chile, *Fundación de la Industria de la Construcción*, pp. 1–7. Disponible en: https://www.cmic.org.mx/comisiones/Sectoriales/medioambiente/FichasTécnicas/chile_bp.pdf.
- Haigh, L., de Wit, M., von Daniels, C., Colloricchio, A., y Hoogzaad, J.** (2021) 'The Circularity Gap Report 2021', *Circle Economy*.
- Isenhour, C., Blackmer, T., Wagner, T., Silka y L., y Peckenham, J.** (2016). Moving up the Waste Hierarchy in Maine: Learning from “Best Practice” State-Level Policy for Waste Reduction and Recovery, *Maine Policy Review*, 25(1), pp. 15–29. Disponible en: https://digitalcommons.library.umaine.edu/mitchellcenter_pubs.
- Katz, R., Del Fávero, G. y Sierralta, L.** (1995). Bases conceptuales y marco de referencia para la elaboración de políticas ambientales en América Latina, *Estudios Públicos*, 57 (verano 1995).
- Kirchherr, J., Reike, D. y Hekkert, M.** (2017). Conceptualizing the circular economy: An analysis of 114 definitions, *Resources, Conservation and Recycling*, 127 (septiembre), pp. 221–232. doi: 10.1016/j.resconrec.2017.09.005.
- Marshall, C., Vicuña, M., Flores, M., Altamirano, H., y Vega, P.** (2020). Evaluación de los Mecanismos de Incentivos en la Planificación Urbana Comunal, *Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales*.
- McMillan, C. A., Skerlos, S. J. y Keoleian, G. A.** (2012). Evaluation of the Metals Industry's Position on Recycling and its Implications for Environmental Emissions, *Journal of Industrial Ecology*, 16(3), pp. 324–333. doi: 10.1111/j.1530-9290.2012.00483.x.
- Ministerio de Obras Públicas** (2016). Política Sustentabilidad Ambiental del Ministerio Obras Públicas, Ministerio de Obras Públicas, p. 31.
- Ministerio del Medio Ambiente** (2014). Manual para las Compras Públicas Sustentables -Con Énfasis en el Análisis Costo-Beneficio (ACB), *División de Información y Economía Ambiental*, pp. 1–75. Disponible en: http://portal.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2015/02/Manual_Compras_Publicas_Sustentables_MMA_BMUB_espanol.pdf.
- Ministerio del Medio Ambiente** (2020). Informe del estado del medio ambiente. Disponible en https://sinia.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2021/10/IEMA-2020_consolidado_final-comprimido.pdf
- Ministerio del Medio Ambiente** (2021). Hoja de Ruta para un Chile Circular al 2040.

- Ministerio de Vivienda y Urbanismo** (2019). Manual de Procedimientos Calificación Energética de Viviendas en Chile. 2ª edición. Santiago: Productora Gráfica Andros Limitada.
- Molina, C. y Ríos, V.** (2016). *Derecho a la Construcción*. 1ª edn. Santiago: Librotecnia.
- Molina, G., Donn, M., Johnstone M., y MacGregor, C.** (2020). Green Labels in Housing: Further Evidence on Their Effectiveness, *Journal of Sustainable Real Estate*, 12:1, 69-83, doi: 10.1080/19498276.2021.1957417
- Moraga, C.** (2007). *Contratación administrativa*. Santiago: Jurídica de Chile.
- Nobre, G. C. y Tavares, E.** (2021). The quest for a circular economy final definition: A scientific perspective, *Journal of Cleaner Production*, 314(Mayo), p. 127973. doi: 10.1016/j.jclepro.2021.127973.
- Olanipekun, A.O., Xia, B., Hon, C., y Darko, A.** (2018). Effect of Motivation and Owner Commitment on the Delivery Performance of Green Building Projects, *Journal of Management in Engineering*, 34(1), p. 04017039. doi: 10.1061/(asce)me.1943-5479.0000559.
- Potting, J., Hekkert, M., Worrell, E., y Hanemaaijer, A.** (2017). Circular economy: Measuring innovation in the product chain, *PBL Netherlands Environmental Assessment Agency*, (2544), p. 42.
- Pouikli, K.** (2020). Concretising the role of extended producer responsibility in European Union waste law and policy through the lens of the circular economy, *ERA Forum*, 20(4), pp. 491–508. doi: 10.1007/s12027-020-00596-9.
- Ramos, C., De León, A., D'Alençon, R., Saintard, R., Ahumada, M., y Ossio, F.** (En edición) Economía Circular en la Construcción: Estrategias de regulación y herramientas de diseño arquitectónico. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/354507060_Economia_Circular_en_la_Construccion_Estrategias_de_regulacion_y_herramientas_de_diseno_arquitectonico (Consultado el 18 de octubre de 2021).
- Rojas, C.** (2009). Las implicancias jurídicas de la normalización técnica. Sus antecedentes, proyección y las manifestaciones para el caso de Chile, *Revista de Derecho (Coquimbo)*, 16(1), pp. 91–133. doi: 10.22199/s07189753.2009.0001.00004.
- Romnée, A., y Vrijders, J.** (2018) 'Vers une économie circulaire dans la construction'. *Centre Scientifique et Technique de la Construction*.
- Saka, N., Olanipekun, A. O. y Omotayo, T.** (2021). Reward and compensation incentives for enhancing green building construction, *Environmental and Sustainability Indicators*, 11(Julio), p. 100138. doi: 10.1016/j.in-dic.2021.100138.
- Shooshtarian, S., Maqsood, T., Wong, P., Khalfan, M., y Yang, R.** (2021). Extended producer responsibility in the Australian construction industry, *Sustainability (Suiza)*, 13(2), pp. 1–20. doi: 10.3390/su13020620.

Villena M. (2015). Hacia Relaciones Contractuales Modernas en las Obras de Infraestructura de Uso Público, p. 108. Disponible en: <http://biblioteca.cchc.cl/datafiles/35124-2.pdf>.

World Business Council for Sustainable Development. (2021). Circular Transition Indicators V2.0. Julio, 40. <https://www.wbcsd.org/Programs/Circular-Economy/Factor-10/Resources/Circular-Transition-Indicators>.

Yáñez, J. (2016). Impuesto Pigouviano, *Centro de Estudios Tributarios*, 17, pp. 159–198. Disponible en: http://www.encyclopedia.com/people/social_sciences_and_law/economics_biographies/arthur_.

Zink, T. y Geyer, R. (2017). Circular Economy Rebound, *Journal of Industrial Ecology*, 21(3), pp. 593–602. doi: 10.1111/jiec.12545.

Zink, T., Geyer, R. y Startz, R. (2016), A Market-Based Framework for Quantifying Displaced Production from Recycling or Reuse, *Journal of Industrial Ecology*, 20(4), pp. 719–729. doi: 10.1111/jiec.12317

CÓMO CITAR ESTE CAPÍTULO:

Ossio, F., D'Alençon, R., De León, A., Saintard, R., Ramos, C. (2022). Políticas para la implementación de una estrategia circular en la construcción. En: Centro de Políticas Públicas UC (ed.), *Propuestas para Chile. Concurso de Políticas Públicas 2021*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 179-215.

Acceso a la justicia en personas privadas de libertad

INVESTIGADORES

PABLO CARVACHO

Instituto de Sociología UC y Centro de Estudios Justicia y Sociedad

XIMENA MARCAZZOLO

Facultad de Derecho UC

MARÍA JESÚS FERNÁNDEZ

Investigadora externa

Resumen¹

En esta investigación se propone una nueva perspectiva para mirar la cárcel. Para eso se desarrolla la literatura del acceso a la justicia, típicamente entendida respecto de problemas civiles, y se aplica a los problemas justiciables de las personas adultas privadas de libertad. Esto se justifica por una serie de razones, pero principalmente porque permite entender de mejor forma la experiencia de la cárcel desde los problemas “no penales” de la población reclusa. A su vez, esta mirada ayuda a ampliar el abanico de soluciones más allá de Gendarmería, haciendo responsable de los derechos de las personas privadas de libertad al Estado en su totalidad. Bajo este marco analítico, el estudio realizó una serie de entrevistas con personas directamente vinculadas a la cárcel desde distintos puntos de vista (personas previamente encarceladas, familiares, funcionarios de Gendarmería, entre otros actores), y analizó bases de datos que permitían entregar luces sobre los problemas justiciables y las vías de acción que sigue esta población. Los resultados del estudio muestran la fragmentación y baja presencia de soluciones de justicia, una serie de obstáculos para acceder a esta y una escasa conciencia legal de la población privada de libertad. A partir de esto, se propone el desarrollo de instancias estatales y reformas para promover mejores niveles de información, asesoría y soluciones a los problemas que aquejan a esta población.

1 Esta propuesta fue presentada por sus autores en un seminario organizado por el Centro de Políticas Públicas UC el 29 de noviembre del año 2021, en el que participaron como panelistas Alejandro Díaz, director general de la Corporación de Asistencia Judicial Metropolitana; Ana María Morales, directora del área de Justicia y Reinserción de la Fundación Paz Ciudadana; y Patricia Pérez, consejera del Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Los autores quisieran agradecer el apoyo de Daniela Montanari y Elisa Alcaíno, quienes participaron como ayudantes de investigación.

1. Introducción

El debate sobre la justicia penitenciaria hoy se inserta en un contexto de consenso a nivel de expertos respecto de la gravedad de la crisis carcelaria. Desde el regreso a la democracia en el año 1990, diversos informes nacionales e internacionales han descrito la insuficiencia de las condiciones materiales y el funcionamiento de los recintos penitenciarios. Adicionalmente, se ha comenzado a poner de relieve que el encarcelamiento conlleva afectaciones de otros derechos fundamentales no justificados por la privación de libertad. Pese a esto, no ha sido posible concretar una reforma estructural que ponga freno a la violación de derechos de las personas privadas de libertad y avanzar hacia un sistema que promueva la reinserción. En la literatura especializada, la dictación de una ley de ejecución penitenciaria que regule el funcionamiento de las cárceles, así como la creación de una judicatura especializada en la ejecución de la pena, son las medidas de mayor acuerdo. A pesar de esto, ninguna iniciativa ha logrado concretarse en una reforma. Siendo esto así, la preocupación por los otros problemas cotidianos de la población privada de libertad nunca ha sido parte de la inquietud política y social, y ha sido escasamente analizada. Este estudio propone mirar los problemas no penales de la población encarcelada y la forma en que estos pueden ser resueltos en el actual sistema. Como se verá, esta visión no solo permite mirar la experiencia de la cárcel desde un ángulo hasta ahora invisibilizado, sino que se encuentra normativamente en consonancia con la jurisprudencia internacional de los derechos humanos.

2. Antecedentes: ¿qué entender por justicia en las cárceles?

Un paso previo y fundamental para el desarrollo del estudio es la delimitación del sentido de la idea de justicia en las cárceles.

La privación de libertad implica una dependencia intensa y permanente de la población penal respecto de la autoridad carcelaria. Jurídicamente, la relación entre las personas privadas de libertad y el poder estatal encarnado en Gendarmería se ha interpretado como una “relación especial de sujeción”, siguiendo la construcción normativa alemana (Kendall, 2010). Una de sus implicancias se refiere a la alteración del estatus de ciudadano a uno inferior, que admite excepciones a otros principios generales, como el de legalidad, en detrimento a las garantías que la ciudadanía conlleva (Kendall, 2010; Mardones, 2011). Por otro lado, se interpreta esta relación en términos positivos, implicando el reconocimiento de la posición de garante del Estado respecto de las personas privadas de libertad (Cordero, 2009). La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha sostenido esta idea, señalando que “el Estado se encuentra en una posición especial de garante, toda vez que las autoridades penitenciarias ejercen un fuerte control o dominio sobre las

personas que se encuentran sujetas a su custodia” y que por tanto, “debe asumir una serie de responsabilidades particulares y tomar diversas iniciativas especiales para garantizar a los reclusos las condiciones necesarias para desarrollar una vida digna y contribuir al goce efectivo de aquellos derechos que bajo ninguna circunstancia pueden restringirse o de aquellos cuya restricción no deriva necesariamente de la privación de libertad y que, por tanto, no es permisible” (caso Instituto de Reeducción del Menor versus Paraguay).

La experiencia de la cárcel, ya sea que se imponga por una sentencia condenatoria o como medida cautelar, supone primordialmente la afectación de la libertad ambulatoria y no así de los demás derechos de la persona afectada, que mantiene respecto de estos una condición jurídica idéntica a la de los ciudadanos libres (INDH, 2012). Lo anterior, que se encuentra establecido en el artículo 2° del Reglamento de Establecimientos Penitenciarios, exige que ante una afectación contra cualquier derecho no limitado por la privación de libertad existan medios efectivos para reestablecer su vigencia oportunamente.

Conforme a lo señalado, el concepto de justicia que guiará el presente estudio comprende tres dimensiones. En primer lugar, la justicia formalmente entendida, es decir, los mecanismos institucionales para tutelar los derechos de la población penal frente a vulneraciones ocurridas durante la ejecución de su sentencia (Arriagada y Silva, 2014; Stippel, 2006). En segundo lugar, la justicia penitenciaria entendida como justicia procedimental, esto es, la expresada en la interacción y trato cotidiano de las autoridades penitenciarias, y la relevancia que esta tiene para la experiencia de las personas y la política de reinserción, considerando esta última como un elemento central del sistema carcelario chileno (Bottoms y Rose, 1998; Liebling, 2011; Tyler, 2006).

A pesar de la centralidad de estas dimensiones, este estudio se enfocará principalmente en una tercera dimensión de la justicia en las cárceles: el concepto de los problemas justiciables. Según esta literatura la justicia penitenciaria puede ser entendida como una solución a la diversidad de problemas que aquejan a esta población, lo cual amplía su concepto y acerca su análisis a la perspectiva del estudio del acceso a la justicia (Sandefur, 2015; Carvacho et al., 2021a.). Esta preeminencia de la justicia en las cárceles desde los problemas justiciables se justifica principalmente porque ofrece una mirada de la justicia desde la perspectiva de las personas, lo que permite evitar miradas formalistas y legales (Sandefur, 2010). De esta mirada “de abajo hacia arriba” se siguen consecuencias importantes. En primer lugar, permite que temas típicamente olvidados desde concepciones “de arriba hacia abajo” emerjan, visibilizando las necesidades reales de la población privada de libertad. Esto, en segundo lugar, invita a mirar la experiencia de la cárcel más allá de las deficientes condiciones estructurales de esta y reconocer que las personas encarceladas siguen tenien-

do otros problemas en tanto padres, madres, hijos, empleados, deudores y otros roles que el sistema jurídico puede otorgar a una persona. Esta ampliación de la mirada de la cárcel, en tercer lugar, invita a mirar a otras instituciones estatales responsables de proveer justicia, sacando a Gendarmería de Chile (Genchi) del centro del problema. De esta forma, a modo de ejemplo, esta visión se distingue de otras que centran la discusión en el desempeño moral de la cárcel (Liebling, 2011). Por el contrario, el acceso a la justicia supone mirar el desempeño del sistema de justicia y de la respuesta estatal en su totalidad. Finalmente, una mirada del acceso a la justicia en la población privada de libertad entrega luces para entender “el viaje” del acceso a la justicia. Como se ha defendido en otro lugar (Carvacho et al., 2021a), esta literatura exige y entrega las herramientas conceptuales para entender los procesos y dinámicas a lo largo del tiempo ante la búsqueda de información, asesoría y solución a problemas justiciables.

Esta investigación se refiere exclusivamente a la justicia en el ámbito carcelario en relación con las personas adultas privadas de libertad. Es decir, se excluye a quienes se encuentran cumpliendo una condena en el medio libre, ya sea por una pena sustitutiva o libertad condicional, y al sistema de responsabilidad penal adolescente. Si bien todas estas poblaciones comparten una situación de vulnerabilidad que afecta su acceso a la justicia, sus particularidades van más allá de los alcances del presente estudio.

3. Metodología

3.1. Objetivos

La investigación tiene como objetivo general proponer recomendaciones y lineamientos para la política pública de acceso a la justicia para personas adultas privadas de libertad.

Los objetivos específicos son:

1. Describir el recorrido y estado actual del acceso a la justicia de la población adulta privada de libertad en Chile.
2. Desarrollar un marco teórico que permita entender y aplicar la idea de acceso a la justicia en contextos de privación de libertad.
3. Describir los problemas justiciables y necesidades jurídicas que enfrenta la población adulta privada de libertad.
4. Proponer recomendaciones para la instalación de un sistema de acceso a la justicia que permita obtener información, asesoría y solución de conflictos de la población penal adulta ante sus problemas justiciables.

3.2. Método de recolección de información

El primer objetivo pretende entender y contextualizar las causas que han llevado a que la política penitenciaria y la justicia en cárceles no hayan llegado a

producirse. El proceso atravesado es importante para entender los obstáculos políticos y sociales que impiden el desarrollo de una cultura de justicia en las cárceles. Para el logro de este objetivo se acudió a fuentes secundarias, principalmente estudios previos, literatura especializada y artículos de prensa.

A continuación, se desarrolla el marco teórico. Si bien, estos suelen ser antecedentes para el desarrollo de una investigación, en esta oportunidad se considera que, dada la novedad del enfoque que se presenta en este estudio, el desarrollo de un marco teórico es más bien un *output* del estudio. Como se ha señalado, el acceso a la justicia típicamente se ha entendido como un ámbito propio del derecho civil o de familia, y se ha mantenido injustificadamente al margen de la vida de las personas privadas de libertad. Por ello, no existen marcos teóricos desarrollados que permitan comprender adecuadamente las dimensiones y particularidades del acceso a la justicia en contextos de encierro.

Para el logro del tercer objetivo se analizó información proveniente de bases de datos secundarias que contienen antecedentes que pudiesen entregar indicios respecto de los problemas justiciables de la población privada de libertad. Dentro de estas se encuentra lo recabado en el contexto de requerimientos hechos por parte de usuarios de la población privada de libertad en el marco del Programa de Defensa Penitenciaria de la Defensoría Penal Pública. Si bien estas bases tienen limitaciones respecto de la cantidad y tipo de antecedentes que entregan, pueden brindar una visión de los otros tipos de problemas que llegan a conocimiento de los defensores penitenciarios. Esta base de datos fue obtenida a partir del convenio de colaboración entre la Defensoría Penal Pública y la Pontificia Universidad Católica de Chile a propósito del estudio “Auditoría de la Defensa Penitenciaria” del año 2018, la cual fue actualizada al mes de junio del año 2021. Asimismo, se hizo uso de la línea de base del estudio “Reinserción, reincidencia y desistimiento de mujeres privadas de libertad en Chile”, realizado entre los años 2016 y 2018². Esta información permitió contar con datos específicos de mujeres adultas privadas de libertad. Ambos estudios fueron llevados a cabo en el Centro Justicia y Sociedad de la Universidad Católica de Chile.

Por otro lado, para una mejor comprensión de estos datos, se realizaron 11 entrevistas con personas que directa o indirectamente puedan permitir dimensionar los problemas justiciables de personas privadas de libertad. Se entrevistó a personas egresadas de centros penitenciarios, familiares de personas privadas de libertad, autoridades de Gendarmería y personal penitenciario de trato directo con la población encarcelada, técnicos y profesionales que se desempeñan dentro de recintos penitenciarios, entre otros actores que tienen vinculación directa con la población penal. En estas entrevistas

2 Este estudio fue financiado por Fundación San Carlos de Maipo y Fundación Colunga.

se abordaron, entre otros, temas relacionados con las principales necesidades de la población penitenciaria; los factores, características y obstaculizadores que explican el estado actual de la justicia penitenciaria; el rol que han jugado en materias de justicia penitenciaria instituciones como el Poder Judicial, Gendarmería (distinguiendo áreas técnicas, gendarmes y concesionarias); la DPP, la CAJ, entre otras; y las instituciones que promueven una cultura de acceso a la justicia.

Finalmente, para alcanzar el cuarto objetivo, se revisaron algunos modelos comparados a fin de establecer las ventajas y desventajas de las diversas experiencias, así como las brechas para la implementación de un sistema de acceso a la justicia en cárceles.

4. El recorrido del acceso a la justicia en las cárceles

En lo que sigue, se analizan los procesos a través de los cuales la idea de justicia penitenciaria ha transitado en las últimas décadas.

4.1. Introducción

El Poder Legislativo reconocía ya en el año 1992 la necesidad de mejorar la situación de indefensión en que se encontraban las personas privadas de libertad. A través del informe emitido por la Comisión Especial del Senado, conformada para analizar la situación de ciertas cárceles, se recomendó, entre otras medidas, la dictación de una ley general penitenciaria y el establecimiento de mecanismos de control jurisdiccional sobre los recintos penitenciarios (Domínguez, 1993, en Rochow, 2016). La sugerencia no fue implementada y al año siguiente se dictó un nuevo Reglamento de Establecimientos Penitenciarios. Poco después, durante el año 1998 y a través del Decreto Supremo N° 518, se dictó el reglamento que, aunque con reformas, se encuentra vigente hasta el día de hoy. En relación con su antecesor, este significó un retroceso en las garantías y la protección jurídica de los derechos de la población penal. En el Reglamento del año 1993 figuraba como un derecho de las personas privadas de libertad, y por lo tanto, una obligación correlativa para Gendarmería informar a los internos de los resultados de las observaciones que sobre ellos hicieran especialistas. En la nueva normativa, el artículo 94 señala que los internos “*podrán* tener conocimiento de los resultados de la observación de cada especialista” (énfasis agregado), pasando a ser una acción facultativa para Gendarmería. Por otra parte, el nuevo reglamento eliminó la referencia al derecho a queja ante la autoridad regional en caso de no recibir respuesta dentro del plazo de 15 días consagrado en el antiguo artículo 47. La norma que lo sustituyó, el actual artículo 58 del reglamento, se limita a establecer la obligación de Gendarmería de dar respuesta a las peticiones que se le presenten sin establecer un plazo perentorio ni otras instancias (Stippel, 2013).

En las más de dos décadas transcurridas desde entonces ha habido diversas iniciativas en materia de justicia penitenciaria, pero ninguna ha llegado a ser presentada como proyecto de ley en el Congreso Nacional. Así, si bien han existido esfuerzos intelectuales y políticos para implementar reformas al tema, no han contado con la fuerza para ser parte de la agenda legislativa ni del debate público.

4.2. Anteproyecto del año 1995

El primer anteproyecto de ley penitenciaria fue elaborado durante el gobierno de Patricio Aylwin y presentado el año 1995. Este proceso se encuentra descrito en un trabajo de Jörg Stippel (2013), según el cual el anteproyecto se desarrolló al interior del gobierno de la época de manera reservada, sin difusión o participación de terceros. En materia de justicia penitenciaria, el proyecto incorporaba la figura del juez de ejecución, a quien le correspondía el control de la legalidad de las condiciones de privación de libertad, del trato y en general, las decisiones de la administración penitenciaria que pudieran perjudicar al imputado. Comprendía también la asignación de un abogado a la persona privada de libertad que no lo tuviera y un sistema de audiencias para la población penal y sus familiares³. Adicionalmente, en ese momento se comenzó a discutir la Reforma Procesal Penal (RPP), que acaparó los esfuerzos y recursos gubernamentales. Este cambio de foco desde el sistema penitenciario a una reforma procesal representa una tendencia que va más allá de nuestro país (Matthews, 2011). Por último, Stippel destaca que el hecho que la ley penitenciaria tuviera un marcado enfoque de protección de derechos de las personas privadas de libertad y no de seguridad pública, habría jugado en contra para concitar apoyo⁴.

4.3. Anteproyecto 2000-2007

Después de la entrada en vigencia de la Reforma Procesal Penal se diseñó un nuevo anteproyecto de ley penitenciaria liderado por el Ministerio de Justicia de la época, con la colaboración de la Agencia para la Cooperación Técnica Alemana. Este trabajo tuvo diversas etapas de trabajo y socialización y no estuvo terminado hasta el fin del período de la presidencia de Ricardo Lagos, en el cual se inició. Al retomar el trabajo durante el gobierno de Michelle Bachelet, el Ministerio de Justicia buscó ampliar los actores involucrados para

3 Según lo señalado por Stippel, el avance del anteproyecto se habría trabado cuando el académico argentino Eugenio Zaffaroni, consultado sobre su opinión, destacó la observancia de estándares de DD.HH. del proyecto, aunque señaló la urgencia de reducir la prisión preventiva mediante el acortamiento de los procesos y el uso de otras medidas cautelares.

4 En este sentido, si bien la RPP también se enmarcó en un esfuerzo explícito por avanzar en estándares de derechos humanos en la persecución penal, la Fundación Paz Ciudadana habría sido fundamental facilitando su difusión en medios de prensa y para concitar apoyo. Al respecto, Horvitz y López, señalan que “la participación desde el inicio de este proceso [la elaboración de la RPP] de la Fundación Paz Ciudadana (...), fue clave para el acceso a los medios de comunicación social vinculados a Edwards, una gran cobertura de prensa y la difusión masiva de los contenidos de la reforma”. Luego destacan que “la alianza de dos instituciones no gubernamentales en la génesis de la misma, una vinculada a [los partidos de la] Concertación (CPU) y la otra a la derecha política (FPC), permitió un consenso político inédito en la historia del país, aunque las razones de dicho consenso fueran hartamente diferentes” (Horvitz y López, 2002 p.22).

posicionar el tema en la agenda pública. Si bien esto se logró parcialmente, no tuvo la fuerza para concretarse en un proyecto de ley. Al igual que su antecesor, este se vio desplazado ante otro proyecto de reforma, en este caso, el sistema de responsabilidad juvenil. Junto con ello, los cambios en las autoridades de gobierno hicieron que el proyecto de ley penitenciaria trabajado entre los años 2000 y 2007 fuera perdiendo fuerza (Stippel, 2013). Este segundo anteproyecto buscó superar la dispersión normativa penitenciaria, regulando en un mismo instrumento principios generales, derechos y deberes, aspectos sobre el funcionamiento de los recintos penitenciarios y la figura del juez especializado, a quien se le otorgaba una competencia amplia para conocer todos los actos y situaciones que pudieran afectar los derechos de la población penal. Así, cualquier acto administrativo –ya sea verbal, escrito o material, ilegal o arbitrario– podía ser evaluado por la misma autoridad administrativa y posteriormente por el juez especializado. Este último podía conocer directamente del acto en caso de considerar que la persona privada de libertad no se encontrara en condiciones de ejercer sus derechos (Valenzuela, 2005).

El fracaso de esta iniciativa debe analizarse en el contexto de instalación de la RPP, la cual tuvo entre sus propósitos estructurales garantizar el respeto de los derechos del imputado. Ese espíritu significó críticas tempranas que instalaron la percepción de un sistema extremadamente garantista, en el cual la “puerta giratoria” parecía ser la causa del aumento de la delincuencia e inseguridad ciudadana. El gobierno de Ricardo Lagos, responsable de la reforma, entró en el debate haciendo uso de un lenguaje similar, con alusiones a la “mano dura” contra la delincuencia, buscando no parecer insensibles frente al sentir ciudadano⁵. La campaña presidencial de fines del año 2005 estuvo igualmente marcada por la temática, con promesas de combatir enérgicamente la delincuencia por parte de ambas fuerzas políticas. El debate llegó al punto de que el candidato de derecha, Joaquín Lavín, declaró ante la prensa que “los delincuentes prefieren votar por Michelle Bachelet (...) porque saben que ella va a tener la misma mano blanda que ha tenido el Presidente Lagos en este tema”⁶.

En línea con el discurso levantado en campaña por parte de Michelle Bachelet, en el año 2006 se aprobó en el Congreso la primera de varias “agendas cortas antidelinuencia”, las cuales endurecieron las penas de diversos delitos y ampliaron las facultades del Ministerio Público y las policías. Para esta época la política penal no era ya una cuestión de expertos, sino algo de “sentido común” y parte central de la agenda de las competencias electorales, propio de lo que se conoce como populismo punitivo (Garland, 2002).

5 Esta posición incluyó al Presidente de la República, Ricardo Lagos, quien en más de una ocasión criticó públicamente a los jueces por no decretar prisión preventiva en casos concretos.

6 Publicado en Radio Cooperativa (27/09/2005). Disponible en <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/judicial/reforma-procesal/lavin-aseguro-que-los-delinquentes-votaran-por-bachelet/2005-09-27/111631.html>.

4.4. Consejo para la Reforma Penitenciaria del año 2009

El siguiente esfuerzo institucional por mejorar la situación de las cárceles tuvo lugar durante el año 2009, con el Consejo para la Reforma Penitenciaria. Esta iniciativa fue convocada por el ministro de Justicia de la época, Carlos Maldonado, en un contexto de nuevas alarmas sobre la crisis del sistema carcelario. Durante el año 2008, la Relatoría de las Personas Privadas de Libertad, parte del sistema interamericano de protección de DD.HH., visitó Chile (OEA, 2008). Tras recorrer recintos en distintas regiones, denunció el uso excesivo e innecesario de la fuerza y de los castigos, un hacinamiento extremo y diversas condiciones de insalubridad. Entre otras recomendaciones, llamó al Estado de Chile a dictar una ley de ejecución de la pena y a ratificar el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura de Naciones Unidas, el cual contempla la instauración del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.

Durante ese año, la entonces fiscal de la Corte Suprema Mónica Maldonado presentó un informe que describe múltiples problemas que afectaban –y continúan afectando– el funcionamiento de recintos penitenciarios a lo largo del país. El documento, presentado a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, señaló que, además de los hallazgos recientes, la fiscal había representado desde el año 2001 y en diversas oportunidades “tanto al señor Ministro de Justicia como al señor Director Nacional de Gendarmería de Chile, las deplorables condiciones de vida que se aprecian en los establecimientos penitenciarios del país” (Maldonado, 2009, p.4).

En este contexto, el Consejo para la Reforma Penitenciaria inicia sus funciones integrado por centros de pensamiento, académicos y representantes de Gendarmería y el Poder Judicial. Al año siguiente presentó un diagnóstico y una serie de propuestas, las cuales se enfocaron en la búsqueda de un sistema coordinado que permitiera un abordaje integral para promover la reinserción. En relación con la justicia en cárceles, el Consejo sugirió la división de tareas entre custodia, a cargo de Gendarmería, y de reinserción, para lo que propuso crear un Servicio Nacional de Reinserción Social. Como señala el informe final, la lógica “es que la persona cuente desde el primer contacto con el sistema de justicia, con un oficial o delegado a cargo, que tenga base local o comunitaria y sea el responsable de representar las necesidades del infractor y de influir en las decisiones que se tomen en cada etapa del cumplimiento de las sanciones penales” (Consejo para la Reforma Penitenciaria, 2010, p. 14). El servicio sería también el encargado de la gestión de las penas alternativas, de las intervenciones de reinserción intrapenitenciaria y extramuros, como de resguardar la concreción del principio de la progresividad de la pena.

Como medida integrante del eje de fortalecimiento de la reinserción social en cárceles, se recomendó reforzar el sistema de otorgamiento de beneficios intrapenitenciarios y libertad condicional, y asegurar que pudiese ser impug-

nada ante la administración y a través de controles externos. Asimismo, el Consejo instó a regular por ley el estatuto básico de derechos y deberes de la población penal, así como un procedimiento que regule la fase de la ejecución de la pena. Por último, sugirió, como sexto eje, el aumento de controles externos de la ejecución penal.

Las recomendaciones para una nueva política penitenciaria no tuvieron impacto. La entrega del informe coincidió con el término del primer gobierno de Michelle Bachelet y el inicio del periodo de Sebastián Piñera, cuya campaña tuvo un fuerte componente antidelincuencia, bajo la promesa de poner un “candado a la puerta giratoria” y la construcción de más cárceles bajo el modelo concesionado. Sin perjuicio de lo anterior, durante este mandato se aprobaron dos medidas relevantes en relación con el mundo carcelario: la reforma a la Ley N° 18.216, que amplió el catálogo de penas alternativas a la cárcel, y una ley de indulto general, que significó la excarcelación de casi ocho mil personas privadas de libertad. Ambas medidas buscaron disminuir la sobrepoblación de las cárceles de la época, considerado una urgencia tras el incendio de la Cárcel de San Miguel en el año 2010⁷. Este año marcó también un hito en la historia de los derechos humanos en Chile con la conformación del Instituto Nacional de los Derechos Humanos (INDH). A partir de su primer año y de forma permanente, esta institución ha cumplido una función central en materias de visibilización, promoción y protección de derechos humanos. En el área de personas privadas de libertad, ha emitido múltiples informes que dan cuenta de las diversas vulneraciones de DD.HH., así como del incumplimiento por parte del Estado de sus obligaciones. Al mismo tiempo, ha jugado un importante rol en casos particulares que de otra forma no se hubieran resuelto, a través de la presentación de acciones judiciales. Su labor ha contribuido a formar una cultura de derechos humanos y a visibilizar la situación penitenciaria tanto en la ciudadanía como en autoridades de los diferentes poderes del Estado.

De forma similar, la instalación del Programa de Defensoría Penitenciaria en la Defensoría Penal Pública fue un paso decisivo para avanzar en la garantía de acceso a la justicia de la población penal. El modelo de defensa, a cargo de abogados y asistentes sociales y dirigido a personas adultas condenadas que se encuentran reclusas, se inició como un piloto en el año 2009, y se logró instalar en todo Chile de forma permanente durante el año 2016.

7 El 8 de diciembre del año 2010, el Centro de Cumplimiento Penitenciario de San Miguel sufrió un incendio en el que murieron calcinados 81 hombres reclusos. La tragedia confirmó los riesgos del hacinamiento, que el día del incendio llegaba al 197% (INDH, 2011), y la desorganización extrema del sistema. Asimismo, confirmó la dificultad de alcanzar respuestas satisfactorias del sistema de justicia para la población penal, ya que tras cuatro años de investigación y juicio, todos los imputados fueron absueltos. En el año 2020, la justicia civil condenó al Fisco a indemnizar a víctimas y familiares por montos entre los \$3 millones y los \$150 millones. Actualmente se encuentra pendiente la resolución de recursos de apelación deducidos tanto por familiares como por el Consejo de Defensa del Estado.

4.5. Consejo Asesor para la Política de Reinserción Social del año 2017

En el año 2017, durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet, se creó el Consejo Asesor para la Política de Reinserción Social, responsable de la creación de la Nueva Política de Reinserción Social. Se trata de una instancia intersectorial, integrada por actores públicos y privados, la academia y organizaciones de la sociedad civil. El resultado fue una propuesta que, si bien estuvo enfocada en las necesidades de la población penal, considerando grupos especialmente vulnerables como personas extranjeras y LGBTI, no se desarrolló al alero de otras reformas al sistema penitenciario necesarias para un avance integral. Por otra parte, el cambio de gobierno del año 2018, que dio inicio a un segundo período de Sebastián Piñera, interrumpió el trabajo del Consejo, el cual dejó de sesionar.

4.6. Año 2018 a la fecha: Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNPT) y pandemia

Por primera vez, en el año 2018, un grupo de parlamentarios de distintos sectores políticos presentó un proyecto de ley para mejorar el control de la ejecución de las penas (Boletín N° 12.213-07). Si bien no es una propuesta de ley de ejecución penitenciaria ni crea la figura de un juez especializado, asigna dichas funciones de forma expresa a los actuales tribunales ordinarios con competencia penal creados por la reforma procesal penal. Esta distribución de funciones del juez de ejecución, entre tribunales orales en lo penal y jueces de garantía, fue criticada por la Corte Suprema, que reiteró la necesidad de crear un juez especializado de ejecución de penas (oficio N° 163-2018). A tres años de su presentación, sigue en primer trámite constitucional.

El desinterés del mundo político por las cárceles se ha mantenido en el tiempo. En el año 2013, a raíz de un fallo de la Corte Suprema, el gobierno anunció un proyecto de ley para asegurar el voto de la población penal que mantiene su derecho constitucional intacto, es decir, que no se encuentran en las hipótesis de suspensión del derecho ni de pérdida de ciudadanía. Ante esto, la entonces candidata presidencial Evelyn Matthei señaló que “los presos están presos porque cometieron delitos, tenemos que preocuparnos de ellos (...), de que tengan posibilidades en el futuro, pero de ahí a llevarles urnas para que voten, realmente me parece que estamos yendo demasiado lejos”⁸. Estas declaraciones expresaban una visión de las personas privadas de libertad como ciudadanos de segunda categoría, carentes de derechos y ajenos a la comunidad política. Este paradigma representa un obstáculo mayor para contar con un sistema de penas privativas de libertad que no solo no vulneren derechos fundamentales, sino que atienda las necesidades de las personas privadas de libertad en un sentido amplio.

8 Publicado en El Mostrador (26/08/2013). Disponible en <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2013/08/26/matthei-critica-proyecto-que-permite-votacion-de-presos-y-gobierno-le-responde-que-lo-que-aqui-ha-habido-es-una-confusion/>

Pese a lo anterior, durante el año 2019 se concretó un nuevo avance en la materia con la aprobación de la Ley N° 21.154, que designó al Instituto Nacional de Derechos Humanos como MNPT. Esta norma dio cumplimiento a la obligación internacional adquirida por el Estado de Chile al suscribir el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Pese a demorarse más de diez años en ser aprobada, esta nueva institucionalidad refuerza de forma significativa el monitoreo a recintos de privación de libertad, dentro de los que cuentan los establecimientos penitenciarios.

A la fecha, la emergencia sanitaria causada por el virus SARS-CoV-2 a partir de marzo del año 2020 significó una inusitada atención hacia las cárceles, ya que condiciones como la sobrepoblación y el acceso restringido al agua impiden el cumplimiento de las medidas preventivas recomendadas por expertos. Este particular momento pareció derrumbar simbólicamente los muros de las prisiones, haciendo visibles las condiciones insostenibles en que funcionan. Sin embargo, no ha generado cambios sistémicos ni relevantes, salvo por la dictación de la Ley N° 21.128, que indultó a 1.860 personas consideradas como población vulnerable, y que cumplían ciertos requisitos en relación con sus condenas. Junto a esto, el segundo gobierno de Sebastián Piñera ha trabajado en un nuevo anteproyecto de justicia penitenciaria, el cual no se ha difundido y solo ha sido presentado en instancias de participación ciudadana, en particular, el Consejo de la Sociedad Civil (COSOC) del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, respecto del cual no existen registros oficiales públicos.

4.7. Conclusión: Avances escasos y un debate limitado

La labor continua de diversos actores, como el INDH, la Defensoría Penal Pública, la Fiscalía Judicial de la Corte Suprema y sectores de la academia y la sociedad civil, ha logrado instalar una consciencia de la crisis del sistema carcelario. Sin perjuicio de la importancia de este avance, una reforma estructural sigue pendiente. Asimismo, la discusión pública y el análisis se han mantenido en los márgenes de la superación de condiciones estructurales, vinculadas principalmente a aspectos materiales y de trato, impidiendo avanzar en otras áreas. Las necesidades “extrapenitenciarias” y en general los problemas justiciables de la población penal no han formado parte del debate y permanecen invisibilizados. Por esta misma razón, las falencias del sistema han sido analizadas desde una mirada principalmente normativa, proponiendo soluciones vinculadas a leyes y remedios judiciales, omitiendo así otras perspectivas y posibles soluciones. Esta limitación en los análisis puede deberse en parte a que, pese al consenso que existe respecto de ciertas medidas como la ley de ejecución y los tribunales especializados, estas no terminan de concretarse, perpetuando la insistencia en ellas antes de avanzar en otras miradas.

5. Marco teórico

5.1. La lógica carcelaria y los derechos de las personas privadas de libertad

El acceso a la justicia en personas privadas de libertad ha sido escasamente estudiado (para una excepción ver: Calavita y Jenness, 2014; Grunseit et al., 2008). En parte, esto ha ocurrido por una visión restrictiva respecto de los derechos de la población penal. La siguiente sentencia de la Corte Suprema de Estados Unidos expresa con claridad cómo los derechos de esta población se han encontrado siempre en tensión con la lógica carcelaria: “Mientras los presos disfrutaban de muchas protecciones de la Constitución que no son fundamentalmente inconsistentes con el encarcelamiento en sí mismo o incompatibles con los objetivos de la privación de libertad, el encarcelamiento conlleva la circunscripción o la pérdida de muchos derechos por ser necesarios para acomodar las necesidades institucionales y los objetivos de las instalaciones penitenciarias, particularmente la protección y seguridad interna” (Hudson versus Palmer, 468 U.S. 517 (1984), citado en Calavita y Jenness, 2014, p. 17)⁹. La consecuencia de esta tensión, a pesar de ir en contra de la normativa y jurisprudencia internacional de los derechos humanos, es la restricción del ejercicio de los derechos de las personas privadas de libertad a temas exclusivamente penales o relacionados con el cumplimiento de la pena, es decir, abonos de pena, libertades condicionales, traslados de recintos penales, entre otros. Como se verá, a pesar del encierro, la población penal sufre de problemas justiciables y enfrenta necesidades legales surgidas de sus relaciones de familia, de sus relaciones comerciales, de la protección social que entrega el Estado, del abuso o discriminación de funcionarios públicos o privados, entre tantas posibles fuentes de problemas (una revisión de los problemas se puede encontrar en Carvacho et al., 2021a).

5.2. El acceso a la justicia en las cárceles

a) Jerarquía, lógicas en conflicto y desventaja social

La cárcel es un espacio de dinámicas, lógicas y relaciones sociales específicas (Crewe, 2016), compuesta por una población con altos niveles de desventaja social. Ante todo, lo que para personas no encarceladas es un problema con su vecino, empleador o prestamista, para las personas privadas de libertad se transforma en disputas directamente contra el Estado (Calavita y Jenness, 2014). De aquí que se haya afirmado que, siendo las disputas cuestiones eminentemente de relaciones de poder, dado el contexto de la cárcel, de desigualdad y extrema vulnerabilidad, la sola idea de “disputa” resulte profundamente eufemística (Calavita y Jenness, 2014, p. 186)

9 Traducción propia.

Estas características hacen que el acceso a la justicia en escenarios de privación de libertad tenga un carácter particular. En primer lugar, se trata de un contexto altamente jerárquico y rígido, como se señaló más arriba, por una cierta lógica y objetivos que permean las relaciones humanas y las rutinas de la vida en la cárcel. Si bien, por un lado, existe una cultura propia de la cárcel, la seguridad, el control estatal, junto a la supresión de la autonomía individual, por el otro se despliega la lógica liberal de los derechos, de la autonomía y de la protección ante abusos del Estado y de la discriminación. Ambas perspectivas, del control y de los derechos, se ha señalado, constituyen ideologías definitorias de nuestra época (Calavita y Jenness, 2014). La dificultad emerge en tanto estas “chocan en narrativas a veces muy contradictorias, reflejando las lógicas opuestas que las sustentan, porque los derechos y el control no son sólo tensiones culturales dominantes; tiran en direcciones opuestas a la vez” (Calavita y Jenness, 2014, p. 183)¹⁰. Luego, cualquier búsqueda por desarrollar mecanismos de acceso a la justicia en cárceles se verá condicionada por esta tensión inherente al mundo carcelario.

En segundo lugar, las personas privadas de libertad en Chile constituyen un grupo que concentra todas las desventajas sociales en comparación con la población general. En ella confluyen la baja escolaridad, altos niveles de desempleo, historiales de violencia y abandono, consumo problemático de drogas y alcohol, entre otros factores de riesgo (Carvacho, 2014). Como consecuencia de esto, la población penal llega a la cárcel con diversos problemas criminales y civiles en curso, respecto de los cuales tienen poca conciencia, limitada documentación y fuentes formales e informales de apoyo deterioradas (Grunseit et al., 2008). Sumado a esto, la población carcelaria presenta desventajas cognitivas graves, mayor analfabetismo, problemas de salud mental y otras características que se acentúan con el encierro, disminuyendo sus posibilidades y habilidades de solución de conflictos. Además, como se ha afirmado, esto les impide funcionar constructivamente luego del egreso (Grunseit et al., 2008). De lo dicho se sigue que no basta con la existencia de mecanismos formales de acceso a la justicia. Como la literatura sobre resolución de conflictos y disputas legales ha evidenciado, “la capacidad y la voluntad de nombrar un problema, culpar a alguien de él e interponer una demanda, está modelada social y culturalmente, con poblaciones vulnerables o que se autoinculpan que deben hacer frente a enormes barreras” (Calavita y Jenness, 2014, p. 2)¹¹.

b) Problemas justiciables en las cárceles

Las personas encarceladas sufren, además, de los problemas penales propios de su condena, dificultades o eventos civiles como cualquier otra persona. Es posible pensar también que estos problemas justiciables generalmente se en-

10 Traducción propia.

11 Traducción propia.

cuentran concentrados y profundizados dadas las características de desventaja social de la población penal (Sandefur, 2010). Como se ha señalado, el ingreso a la cárcel puede dar pie a nuevos problemas en tanto la persona se ve repentinamente escindida de su vida cotidiana (Grunseit et al., 2008). La vida en la cárcel y el egreso de esta pueden traer como consecuencia una serie de nuevos problemas. De esta forma, las personas en situación de encierro pueden tener necesidades previas a su ingreso a la cárcel: dificultades financieras, deudas, problemas de custodia y pensiones alimenticias, cuestiones relativas al pago de beneficios estatales u operaciones comerciales; durante el encarcelamiento, como dificultades que emergen por el traslado de un penal, problemas surgidos de la segregación en un respectivo módulo, faltas a la disciplina, entre otros; y luego del egreso de la cárcel, eventos de discriminación, búsqueda de vivienda o la resolución de problemas pendientes previos a la condena.

Como se observó más arriba, analizar los problemas justiciables desde la demanda actual de soluciones esconde la infinidad de estos que no logran llegar a canales institucionales formales de acceso a la justicia. Así, por ejemplo, las estadísticas de la defensa penitenciaria en Chile muestran una alta prevalencia de requerimientos relacionados con la libertad condicional y traslados; sin embargo, esto ocurre en parte porque, como se ha afirmado, “los defensores casi no registran materias de atención no previstas expresamente en el MAM¹². Esto permite argumentar que las definiciones sobre la oferta de atención inciden en la configuración de la demanda” (Stippel et al., 2020, p. 1761). Como se verá, no solo la falta de canales formales de acceso a la justicia impide su ejercicio, las posibilidades de informarse en materias legales, recibir ayuda experta e iniciar procesos de solución de los problemas se ven condicionados por distintos factores o barreras que, en el contexto de encierro, cobran un significado particular.

c) Vías de acción: ausencia de información y asesoría

Como se afirmó, las personas, cuando deciden actuar, buscan información como forma de autoayuda. Cuando se apoyan en otros, lo hacen en familiares, personas conocidas, líderes comunitarios y en escasas oportunidades, en expertos legales. El curso de estas vías de acción se ve radicalmente modificado con el encierro. La búsqueda de información legal se ve dificultada ante la ausencia de procedimientos, fuentes o servicios estables que permitan solicitar o encontrar información adecuada, oportuna y confiable. A esto se suma la falta de habilidades propias de los internos e internas para hacer esta búsqueda, por ejemplo, a través de procedimientos escritos (Grunseit et al., 2008). La asesoría legal y la representación formal, por otro lado, se encuentran profundamente limitadas por la ausencia de voluntad política para dar acceso a la justicia en cárceles y por los desafíos inherentes a la defensa en contexto de encierro (Carvacho et al., 2021b; Lidebinsky, 2015). Esto, en par-

12 El MAM es el Manual de Actuaciones Mínimas de la Defensa Penitenciaria.

te, también ocurre por la incapacidad de las personas para identificar legalmente sus problemas; por la existencia de sesiones breves con abogados, sin privacidad e interrumpidas y limitadas por las dinámicas y horarios propios de la cárcel (Grunseit et al., 2008). La activación y participación en procesos legales, por último, se ve entorpecida en prisión inicialmente por la falta de mecanismos específicos para dar curso a la solución de problemas. Cuando existen, una serie de factores afectan las posibilidades de las personas privadas de libertad para acceder a la justicia. Tratándose de la activación de procesos legales, la población penal, en términos generales, se ve limitada por creencias erradas respecto de los procedimientos y su eficacia; por la incompreensión acerca de sus derechos, de las consecuencias y condiciones de los procesos legales; por la ausencia de información respecto de los remedios legales disponibles, y por la ausencia de confidencialidad y de mecanismos de contacto expedito y fluido con abogados, entre otros factores (Grunseit et al., 2008). Para el despliegue de disputas y para la resolución de conflictos entran en juego factores sociales, psicológicos, culturales, políticos, institucionales y estructurales (Calavita y Jenness, 2014).

d) Barreras para acceder a la justicia en las cárceles

Capacidad

Como se ha mencionado, la población encarcelada concentra una serie de desventajas sociales de los cuales se siguen una acumulación y superposición de problemas justiciables (Carvacho et al., 2021a). Al mismo tiempo, se trata de una comunidad con menores recursos y capacidades para hacer frente y dar solución a estos problemas. Estas limitaciones se ven incrementadas por el encierro y la pérdida de oportunidades de desarrollo (Mulvey y Schubert, 2012). Al respecto, se ha afirmado que “la falta de capacidad también puede quedar enmascarada por la bravuconería o el desinterés, porque las personas se sienten demasiado avergonzadas, intimidadas o abrumadas como para admitir que no entienden la información o los consejos, o que no saben leer” (Grunseit et al., 2008, p. 5)¹³.

Muchas de estas restricciones vienen dadas por narrativas culturales seguidas de valoraciones que impiden activar los derechos. El culto a la competencia de la sociedad norteamericana y la ética de la supervivencia de minorías, en la cual la denegación del daño opera como parte del interés por la preservación del respeto propio, serían, en este sentido, “fuerzas culturales [que] hacen que los estadounidenses sean lentos para percibir daños” (Calavita y Jenness, 2014, p. 54)¹⁴. Estas narrativas se encuentran ampliamente vigentes para el caso de Chile (Araujo, 2017) y son reforzadas en la cultura penitenciaria. Otros estudios muestran que la autoinculpación opera espe-

¹³ Traducción propia.

¹⁴ Traducción propia.

cialmente respecto de aquellos más vulnerables o con menos recursos. En el escenario de la cárcel, este sentimiento se une al de no tener derechos (para el caso chileno, ver Stippel et al., 2020); al del miedo a ser estigmatizado por el grupo penitenciario como problemático, pero por sobre todo, a ser víctima de represalias, en particular, respecto de las fechas de liberación (Calavita y Jenness, 2014).

En principio, la consecuencia de la falta de capacidades para la activación de derechos se traduce, en el ámbito carcelario, en la evitación activa de la ayuda legal. Se ha argumentado que, a diferencia de lo que ocurre en otros contextos o grupos vulnerables, el encierro promovería el uso del derecho (Calavita y Jenness, 2014). Esto ocurriría en tanto la cárcel es un espacio esencialmente de normas, “rodeada de torres y guardias armados (...) con omnipresentes señales de ‘fuera de los límites’ que informan a los prisioneros de las líneas que no pueden cruzar y de las penas por su violación, y con prácticas cotidianas como las acciones disciplinarias a las que se hace referencia coloquialmente por sus números (...) la prisión es lo que podría llamarse un ‘lugar de derecho poco común’”(Calavita y Jenness, 2014, p. 55)¹⁵. Dado que estas autoras llegan a esta conclusión basadas en el alto nivel del uso del sistema de reclamaciones de las cárceles de Estados Unidos, cabe preguntarse si esta activa movilización legal sería posible sin dicho mecanismo de reclamación, como ocurre en Chile. Es probable que esta barrera institucional opere de manera decisiva para el desarrollo de conciencia legal en las personas privadas de libertad.

Sin perjuicio de lo anterior, es importante destacar que existe evidencia, a partir de la literatura sobre discapacidad, acerca de que la habilidad y conciencia legal no son factores estáticos en la vida de las personas. Estas interactúan de manera fluida a través del tiempo en la medida que se modifica la identidad personal y depende de la ubicación social e institucional de cada cual (Calavita y Jenness, 2014). Lo anterior implica que los procesos de activación de derechos y el desarrollo de capacidades para el acceso a la justicia pueden modificarse y modelarse en función de estas variables, lo que resulta especialmente cierto en relación con los cambios identitarios. De aquí surgen dos consecuencias importantes. Por un lado, supone que la forma de enfrentar los problemas justiciables puede variar según la etapa de encarcelamiento de que se trate (Grunseit et al., 2008). En efecto, las etapas iniciales de la prisión conllevan altos niveles de estrés e inestabilidad, por lo que las posibilidades de tomar conciencia y hacerse cargo de asuntos penales y civiles es baja. En segundo lugar, si los cambios identitarios pueden influir decisivamente en la movilización de los derechos, entonces los procesos de desistimiento que fomentan y promueven el cambio (McNeill, 2006) pasan a ser grandes aliados para el acceso a la justicia.

15 Traducción propia.

Tensiones y conflictos entre sistemas

En concordancia a lo declarado al inicio de esta revisión, existen lógicas potencialmente conflictivas que operan dentro del sistema de justicia. En este confluye el sistema de custodia de las cárceles, el sistema legal del Poder Judicial y la burocracia estatal en términos amplios. Es posible pensar, además, en otros ámbitos organizacionales donde se despliegan otras lógicas: las organizaciones de protección de los derechos humanos, instituciones de salud, especialmente relevantes a propósito de la pandemia del COVID-19, o las organizaciones de familiares de personas encarceladas. Del despliegue de estas distintas lógicas surgen conflictos rutinarios que afectan la posibilidad de acceder a las soluciones a los problemas justiciables (Grunseit et al., 2008). Conflicto entre las horas de visitas de abogados o defensores penitenciarios con los tiempos de encierro, la limitación de contacto telefónico con el exterior y la inexistencia de lugares apropiados para recibir ayuda legal son algunos de los ejemplos en los que los objetivos de seguridad y de la custodia se imponen frente al ejercicio de derechos de la población encarcelada (Carvacho et al., 2021b). Un proyecto realista de reforma al acceso a la justicia en cárceles debe necesariamente tomar en cuenta este cruce de lógicas.

El rol de los intermediarios

Si las personas no privadas de libertad confían en terceros para obtener información y ayuda legal, las personas encarceladas se ven obligadas en mayor medida a confiar en otros para acceder a la justicia. Sin embargo, este rol de los intermediarios puede entrañar algunos problemas importantes para quienes hacen uso de ellos (Grunseit et al., 2008). En primer lugar, para la población penal no resulta claro a quién debe acudir. Muchas veces se recurre a integrantes del staff penitenciario, que no se encuentra preparado para asistir legalmente a los internos o que no tiene disposición para ayudar. En otros casos, la familia busca ayuda en abogados inescrupulosos que cobran gestiones inexistentes (Grunseit et al., 2008). En cualquiera de estas situaciones existen dos riesgos implicados: por un lado, el de obtener información errada o malintencionada; por el otro, el de ser explotado dada la relación de dependencia. Pérdida de dinero, propiedades, o incurrir en deudas por la actuación intencional o culposa de intermediarios son hechos que han sido reportados en otros estudios (Carvacho et al., 2021b; Grunseit et al., 2008). De esta forma, el rol de intermediarios para el ejercicio de derechos debe ser tomado en cuenta, supervisando y formalizando sus actuaciones a fin de evitar procesos informales.

La cultura de la cárcel

Un último factor que afecta el comportamiento de las personas privadas de libertad y la forma en que se entregan los servicios legales es la cultura carcelaria. Como la sociología de la cárcel ha puesto de relieve, esta cultura surge a partir de las formas de adaptación ante los dolores del encierro (Crewe, 2016, 2011; Sykes, 1958). Una primera expresión de esta cultura tiene relación

con la definición de la población carcelaria en directa oposición al equipo penitenciario y al sistema de justicia en general. La búsqueda de justicia por vías institucionales frente a esto puede traducirse en represalias, estigmatización, acoso y violencia, tanto por parte del *staff* como por los mismos pares. Además, la violencia como respuesta se encuentra ampliamente invisibilizada y naturalizada, lo que propicia el despliegue de medios informales de resolución de conflictos (Grunseit et al., 2008). Junto a ello, el estigma de ser criminal, merecedor de castigo, aleja a las personas de sentirse merecedor de justicia, promoviendo la inacción frente a los problemas justiciables. Este estigma se traduce en la idea de que si alguien se merece la cárcel, entonces se regirá por sus reglas, lo que implica no reclamar (Calavita y Jenness, 2014). Es por ello que la cultura de la cárcel, de manera más o menos explícita, alienta la conformidad y pasividad, e inhibe la proactividad en todo ámbito.

e) La provisión de justicia

Como resulta evidente, esta mezcla de barreras con exigencias culturales da sustento a la inacción frente a problemas justiciables. Si este curso ante los problemas es el más prevalente en la población general, lo es aún más en las personas privadas de libertad. Esto hace del acceso a la justicia en cárceles un desafío aún mayor. Como se ha señalado, la provisión de justicia depende en parte del grupo específico del que se trate y de los escenarios en que se encuentran (Sandefur, 2015). Por ejemplo, niños, niñas o adolescentes, grupos analfabetos, discapacitados o personas altamente educadas requerirán niveles de intensidad diferenciados en las políticas de acceso a la justicia. Pero esta implementación, además, debe tomar en cuenta las situaciones y contextos en que se encuentran. Así, es distinto un niño o niña bajo el cuidado alternativo del Estado o bajo el cuidado de sus padres, o una persona adulta educada encarcelada o en libertad. Dicho esto, es necesario concluir con algunas consideraciones.

En primer lugar, independiente del grupo, situaciones y realidades en que se encuentren las personas, resulta importante tomar en cuenta un aprendizaje asentado en la literatura, a saber, que “el hecho de que los abogados parezcan más eficaces en el estado actual de cosas, no significa que sean la mejor solución a los problemas que observamos” (Sandefur, 2015, p. 456)¹⁶. En segundo lugar, tomar esto en cuenta implica simplificar los procesos, desarrollar mecanismos claros, con lenguaje simple, que permitan la activación de derechos de las personas en sus propios términos y no en los términos del *staff* letrado de los tribunales (Sandefur, 2015). Estos procesos de activación del derecho deben buscar reducir el número de intermediarios, deben ser de calidad y deben reconocer los puntos en el encarcelamiento que pueden ser de mayor utilidad para los y las internas (Grunseit et al., 2008). Para ello, es necesario, finalmente, conocer los problemas justiciables de la población encarcelada basándose en encuestas. Sin una

16 Traducción propia.

estimación real de la demanda, la provisión de servicios se verá constantemente reducida a los requerimientos actualmente existentes (Stippel et al., 2020).

Los mecanismos para el acceso a la justicia en cárceles, si bien no lo son todo, son fundamentales. La existencia de justicia sustantiva y procedimental durante la condena no solo se traduce en una mejor experiencia en la cárcel, sino que también permite el desarrollo de herramientas y nuevas perspectivas identitarias para enfrentar de mejor manera el proceso de egreso de esta y un eventual desistimiento de la vida delictual.

5.3. Justicia procedimental

a) Concepto

La idea de acceso a la justicia no depende solo de disponer de información, asesoría, o de la resolución de problemas justiciables. La provisión de justicia para las personas privadas de libertad depende, también, de las formas, tratos y procesos disponibles para acceder a ella. La noción de justicia procedimental, en su formulación inicial (Tyler, 1990), surge de la búsqueda por la respuesta de la obediencia de la ley¹⁷. Este autor indaga sobre el motivo por el cual la ley es obedecida y las causas que explican que el cumplimiento legal sea realizado de manera voluntaria. Además, desarrolla los conceptos de confianza en las relaciones entre autoridad y los destinatarios desde la perspectiva de la decisión y de la relación que existe entre ellos; la definición de legitimidad y la manera en que se relacionan con diversas autoridades del sistema de enjuiciamiento criminal (Pina-Sánchez, 2021).

Un aspecto central de la justicia procedimental se enfoca, más allá de la mera respuesta punitiva, en las relaciones que se producen entre los encargados de hacer cumplir las disposiciones y sus destinatarios. Para que el Estado, en su rol de administrador de la justicia, alcance adecuados niveles de cumplimiento de la ley requiere que concurren dos condiciones: (i) es necesario que la policía y los jueces tengan habilidades para lograr el cumplimiento de la legislación, y (ii) el sistema legal debe empoderar a los destinatarios de las leyes para que las obedezcan. De esta manera, cuando las personas son tratadas de manera justa y adecuada se incrementa la posibilidad de que estas colaboren con el proceso y acaten sus decisiones. Lo mismo se produce cuando los individuos consideran legítimas las decisiones de las autoridades y además, las comprenden. El trato de las autoridades hacia los destinatarios de las disposiciones, en este sentido, es relevante a la hora de establecer cómo mejorar los niveles de cumplimiento, los que no siempre se ven favorecidos cuando se utilizan mecanismos basados en el poder (Tyler, 2003).

17 Tyler basa sus ideas en concepciones previas desarrolladas por Thibaut y Walker, quienes, tras realizar diversos estudios empíricos respecto de los procedimientos judiciales desde una perspectiva psicológica, concluyeron que los usuarios del sistema judicial consideran relevante el trato justo que les otorgan los encargados de administrar justicia, incluso por sobre las decisiones que estos puedan adoptar (Thibaut y Walker, 1975).

La justicia procedimental no niega la relevancia de la finalidad de la pena ni la amenaza que supone. Más bien, destaca la importancia de la confianza, el trato y legitimidad en las relaciones entre las autoridades y los ciudadanos en relación con el acatamiento normativo (Achutegui, 2016). Uno de los aspectos relevantes de este modelo es que considera que el trato justo de la autoridad promueve que las personas tienden a adecuar su comportamiento a sus decisiones. Cuando los usuarios del sistema de justicia son tratados de manera justa, la tendencia es a cooperar. Diversos estudios empíricos avalan estas afirmaciones (Vázquez & Fernández, 2013). También se ha señalado como relevante la neutralidad o imparcialidad al momento de adoptar decisiones. Cuando hay confianza en las decisiones que adoptan las autoridades, aumenta la legitimidad, lo que conlleva a un mayor compromiso de parte de los destinatarios y en consecuencia, a una mayor fidelidad al sistema jurídico (Vázquez & Fernández, 2013).

b) Elementos de la justicia procedimental

La literatura identifica ciertos elementos o categorías cuya concurrencia es necesaria: la legitimidad, la confianza, el buen trato, la transparencia, la neutralidad o imparcialidad. Su existencia fomenta la cooperación con las autoridades, lo que se traduce en fidelidad a la legislación.

La legitimidad de las autoridades va de la mano con la confianza en las instituciones. Tyler la define como “la creencia de que las autoridades, instituciones y acuerdos sociales son apropiados, correctos y justos” (Tyler, 2006, pp. 376-377)¹⁸. Este elemento da lugar a dos subcategorías: i) la legitimidad normativa u objetiva, en cuya virtud las autoridades se basan en las reglas generales y abstractas que expresan las ideas de justicia y racionalidad, y ii) la legitimidad subjetiva, que alude a la percepción del individuo. Para la justicia procedimental, la percepción que un individuo tenga respecto de una autoridad va a determinar si la legítima o no. Dicha apreciación surge de la relación intersubjetiva que sostuvieron o de la manera en que esos individuos se vincularon (Bernuz, 2014). Luego, el trato que reciban las personas de parte de las autoridades determina su percepción, construye una confianza y redundante en un juicio de legitimidad respecto de dicha autoridad. A su vez, la consecuencia de la legitimidad es la obediencia voluntaria a la ley. Cuando las autoridades son respetadas y sus decisiones son valoradas por los destinatarios se incrementan los niveles de cumplimiento de sus decisiones y esto también puede contribuir a una reducción del delito (Bernuz, 2014). La posibilidad de que el cumplimiento obedezca a una idea de justicia en abstracto es menos probable, pero cuando las autoridades con las que las personas se vinculan proporcionan buenos tratos, se genera confianza. Con ello se demostraría que no solo la

18 Traducción propia.

decisión adoptada por una autoridad es importante, también lo es el trato que brindan (Bernuz, 2014).

Si bien existen diversas opiniones respecto de aquello que constituye un trato justo, existe cierto consenso en que este supone (Bernuz, 2014): (i) la posibilidad de dialogar sobre su situación o caso y expresar sus emociones; (ii) la imparcialidad o neutralidad en la toma de decisiones; (iii) respeto y trato digno y (iv) motivación que demuestre la especificidad de la decisión y la preocupación por el destinatario de la misma. El trato digno también se vincula con la capacitación por parte de las personas encargadas de adoptar decisiones y también de aquellos que están a cargo de aplicarlas¹⁹.

La transparencia e imparcialidad en la toma de las decisiones es otro factor relevante en materia de justicia procedimental. Cuando las personas que toman contacto con los sistemas de justicia consideran que las decisiones que los afectan son imparciales y justas, también se incrementan los niveles de cumplimiento de la legislación (Bernuz, 2014).

c) La justicia procedimental en las cárceles

Las ideas de la justicia procedimental son aplicables al sistema penitenciario. Algunos estudios han revelado que las personas privadas de libertad tienden a obedecer las reglas al interior de los recintos penitenciarios, siempre que legitimen el sistema penitenciario o al personal encargado de la custodia. Esto, más allá del temor a las sanciones (Barkworth y Murphy, 2021). Cuando se sienten comprometidas con el sistema, las personas creen en las autoridades y logran comprender que el cumplimiento es lo correcto y resulta bueno para ellos (Barkworth y Murphy, 2021).

La legitimidad en el ámbito carcelario es una piedra angular del sistema. Los modelos punitivos basados en la disuasión han mostrados ser costosos, no funcionan con los prisioneros que cometen delitos violentos o de drogas, y sus resultados, en términos de cumplimiento de la ley y reincidencia, son débiles (Tyler et al., 2014). La lógica de la disuasión ha generado que las posiciones entre los individuos se estructuren bajo criterios en disputa y no de cooperación. Sin embargo, esta lógica no contribuye al cumplimiento normativo, al contrario, genera resistencia. Como se ha afirmado, las personas que se sienten intimidadas o vigiladas tienden a no aceptar ni respetar la ley (Tyler et al., 2014).

La pregunta que surge tiene relación con el contexto o las condiciones necesarias para que la justicia procedimental logre sus objetivos. Al respecto se debe tener presente que las cárceles son lugares donde los individuos se

¹⁹ Este tema en Chile ha sido incluido en la Ley N° 20.084, que establece la responsabilidad penal adolescente, publicada en el Diario Oficial el día 7 de diciembre del año 2005. La especialización en materia de justicia juvenil se exige respecto de jueces, fiscales y defensores, en el artículo 29 de la ley, y respecto de los policías en el artículo 30.

encuentran privados de libertad contra su voluntad, en virtud de la decisión de una autoridad. Esto determina que la posición de las personas privadas de libertad frente al cumplimiento normativo va a estar determinada por varios factores conexos. A nivel comparado se ofrece como alternativa para promover los niveles de fidelidad una pirámide escalonada de medidas que tiende a favorecer los niveles de cumplimiento (Ayres y Braithwaite, 1992; Barkworth y Murphy, 2021). En la base se encuentra la persuasión, la negociación y la justicia procedimental; en el siguiente escalón se ubican las inspecciones aleatorias y la justicia procedimental; en el tercer nivel se recurre a medidas punitivas, revocar los privilegios y justicia procedimental, y en la cúspide se encuentran la incapacitación y las medidas punitivas más graves (Barkworth y Murphy, 2021).

La promoción de la cooperación para el asentamiento de una cultura de fidelidad a las normas, que se erige como concepto central de la justicia procedimental, se logra gracias a una cierta manera de relación que es voluntaria de parte de los actores del sistema. El acceso a la justicia en la población encarcelada dependerá, desde esta mirada, del rol que despliegue el personal de custodia en relación con la población penal.

En el caso del sistema penitenciario, promover la justicia procedimental permite ir más allá del acatamiento a la ley. Al respecto se ha utilizado la noción de desempeño moral para referirse a componentes tales como el respeto, el trato digno y justo, entre otras nociones, que quedan comprendidas dentro de la relación que debe darse entre las personas privadas de libertad y los encargados de custodiarlos (Liebling, 2011). A juicio de esta autora, luego de constatar que las cárceles son lugares donde los derechos y principios de la vida humana se ponen a prueba, es posible observar que en los casos en los que los custodios otorgan un tratamiento digno y respetuoso, las personas recluidas tienen una mejor supervivencia al interior de los recintos carcelarios. También afirma que existen marcadas diferencias en el clima moral y emocional de la población penal dependiendo de la posición que adopten los gendarmes; esto, pese a que en apariencia todos quienes cumplen las funciones de custodia realizan las mismas actividades. Lo expresado tiene como consecuencia no solo una mejor respuesta por parte de la población penal, sino que mejores perspectivas en los estados de ánimo y supervivencia a largas condenas. Estas diferencias, que Liebling denomina “desempeño moral”, conducen a consecuencias positivas respecto de la vida de la población penal. Estos parámetros, en otros contextos, dependen del tipo de dependencia pública o privada de la cárcel, encontrándose peores resultados en recintos administrados por privados (Crewe et al., 2011).

La justicia procedimental pone atención en quienes detentan la autoridad y quienes deben obedecer la ley. Desde la perspectiva de los gendarmes, su

situación laboral al interior de los recintos penitenciarios tiene particularidades propias, que influyen en la relación que sostienen con los internos. Al respecto se ha llamado la atención sobre la circunstancia de que la realidad laboral de las personas que se desempeñan en las cárceles, al no ser del interés de los medios de comunicación, no sería objeto de consideración por parte de la sociedad (Kalinsky, 2008). Además, este tipo de trabajo no genera reconocimiento público, social ni económico. Esta falta de visibilización solo desaparece cuando se genera una situación delicada entre los custodios y custodiados. Por ello, Kalinsky llama la atención respecto de que la existencia de conflictos o situaciones críticas entre ambos grupos conlleva a la confrontación. La paradoja es que esta realidad carcelaria se opone a los postulados del comportamiento moral que sostiene la justicia procedimental. De esta forma, resulta crucial atender a lo que sucede en ambas partes de la relación para poder identificar y solucionar los problemas que se manifiestan entre ellos. Por lo mismo, junto con promover el acceso para la solución de conflictos, surge la necesidad de capacitar a los encargados de los recintos penales sobre la manera de relacionarse con la población penal, propender al diálogo, fomentar el respeto y la tolerancia. La justicia procedimental, en este sentido, ofrece principios y estándares para modificar estas relaciones dentro de la cárcel.

6. Resultados

A partir de las entrevistas realizadas a distintos actores del sistema penitenciario de privación de libertad se encontraron diversos hallazgos en línea con la literatura mostrada. Estos fueron complementados con el análisis de dos bases de datos. Una de estas fue proporcionada por la Defensoría Penal Pública en el marco de un convenio con la Pontificia Universidad Católica de Chile, gracias a la cual se obtuvo información histórica de requerimientos realizados en la línea de la Defensa Penitenciaria²⁰. La segunda base de datos analizada pertenece a la línea de base del estudio “Reinserción, desistimiento y reincidencia en mujeres privadas de libertad en Chile” (en adelante también, estudio de Reinserción de Mujeres), con el objetivo de conocer las percepciones respecto de las problemáticas que vivieron las mujeres durante y hacia el final de su condena²¹.

20 La Defensa Penitenciaria está dirigida a la defensa de personas adultas condenadas bajo la Reforma Procesal Penal que se encuentren reclusas en algún establecimiento penal administrado por Gendarmería. El servicio de Defensa Penitenciaria comprende una serie de acciones judiciales y extrajudiciales que se extienden durante el cumplimiento de la condena privativa de libertad hasta su completa ejecución (Defensoría Penal Pública, 2021).

21 El estudio “Reinserción, desistimiento y reincidencia en mujeres privadas de libertad en Chile” siguió a 225 mujeres durante un año luego de su egreso del Centro Penitenciario Femenino de Santiago. Fue realizado por el Centro de Justicia y Sociedad del Instituto de Sociología UC y las fundaciones Colunga y San Carlos de Maipo. La investigación entrega información sobre empleo, familia, vivienda, consumo de drogas y reincidencia, entre otros temas.

6.1. Problemas justiciables de la población privada de libertad

a) Condiciones materiales y económicas

Las cárceles no cuentan con las condiciones mínimas de habitabilidad, lo que implica que la población penal no tiene recursos suficientes para comer y presenta dificultades para acceder a artículos básicos de higiene, lo que la obliga a vivir en condiciones infrahumanas. Muchos de los entrevistados señalan que esta afectación de la dignidad de las personas es de los principales problemas de la población penal.

La ausencia de condiciones básicas de habitabilidad afecta también a todos aquellos que trabajan en la cárcel, especialmente al personal uniformado de Gendarmería. Un ex funcionario de la institución relata haber trabajado en cárceles donde los sectores comunes, por donde debía pasar diariamente, estaban llenos de excremento humano. La existencia de baños, actualmente destrozados, espacios para vivir, duchas con agua caliente y comida suficiente, son parte de la “gran deuda pendiente” (Defensora Penitenciaria). Estas condiciones, en palabras de un familiar de personas privadas de libertad, a partir de la pandemia se habrían visto agudizadas, ya que las personas que llegan a hacer cuarentena preventiva no pueden acceder a útiles básicos de aseo, no pueden cambiarse de ropa en 14-15 días y son sometidas a un trato indigno.

b) Apoyo social, encomiendas y visitas

Tanto los procesos de encomienda como las visitas son percibidos como parte de los problemas importantes de la vida de las personas privadas de libertad. La decisión de ingresar productos depende del estado de ánimo de los funcionarios penitenciarios y de la relación que tienen con el interno. Muchos de los elementos que traen las familias se pierden en la infinidad de obstáculos que impone la institución. Conforme a lo que relata un líder de una agrupación de familiares, la situación es todavía más compleja con las personas que están condenadas por delitos de narcotráfico. Son extremadamente juzgadas, les quitan las encomiendas que les llegan para venderlas en el economato y las ganancias quedan en poder del personal de Gendarmería o de la empresa concesionaria.

Las visitas, por otro lado, es de los temas más sensibles para las personas privadas de libertad. Dentro de las principales razones que el Estudio de Reinserción de Mujeres muestra para no recibir visitas se encuentran el hecho de no querer recibir (22,5%), el costo de la visita (18%), la imposibilidad de ser visitada en el horario de visitas (14%) y no querer ser visitada o vista en la cárcel (10%). Al preguntárseles a las mujeres respecto a si las condiciones del régimen de visitas han tenido efectos negativos sobre la frecuencia de visitas, el 32% de las mujeres encuestadas reporta que este sí. Se identifican como problemas principales la exhaustiva revisión a la que se ven expuestos sus familiares o amigos al visitarlas (80%); la falta de privacidad en las visitas (9%) y el largo tiempo de espera (4%).

A esto se suman las arbitrariedades que se destacan en las entrevistas en relación con las visitas conyugales. Se mencionan prácticas desiguales entre la población penal femenina y masculina:

“¿Por qué yo tengo que esperar seis meses para poder entrar a una conyugal con mi pareja, mientras que ellos pueden entrar una mina todas las semanas, si quieren, diferentes, nadie los controla?” (ex privada de libertad).

Además, respecto de las mujeres se exigirían requisitos como vacunas y exámenes al día, mientras que los hombres no tendrían la necesidad ni siquiera de inscribir a las parejas que entran. Además, algunas unidades no tendrían las condiciones adecuadas para recibir a las parejas o a las familias:

“(...) están todos juntos, en banca, es súper incómodo incluso pasa en las cárceles concesionadas principalmente que los presos tienen que pagarles a otros presos o acomodarse con el gendarme y el gendarme les cobra no sé poh, 10, 15, 20 lucas no sé cuánto más para que las parejas puedan intimar con sus parejas en los baños, en pleno horario de visita (...)” (líder de una agrupación de familiares de privados de libertad).

La ausencia de ambientes adecuados y arbitrariedades en las visitas afectan especialmente a mujeres. De ahí que, como lo muestra la línea de base del estudio de Reinserción de Mujeres, bajo estas condiciones, un 22% de ellas declaran no haber recibido nunca una visita durante su condena, lo que afectaría especialmente a mujeres de mayor edad y con mayor tiempo en privación de libertad. En efecto, el 25% de las mujeres del tramo entre 46-55 años y del tramo 56 o más años recibió su última visita hace un mes o más, lo que es considerablemente mayor en relación con tramos menores de edad. Asimismo, los datos de la línea de base indican que la frecuencia de las visitas baja en la medida en que aumenta el tiempo desde que la mujer ingresa al recinto penitenciario. Si bien al ingresar al penal un 34% de las mujeres reportaba recibir visitas de su figura materna todas las semanas, esta cifra baja a 15% durante los últimos seis meses, lo que se repite respecto de los hijos. El 24% de las mujeres encuestadas declara que sus hijos la visitaban todas las semanas al inicio de su condena, mientras que tan sólo el 18% declara ser visitada por sus hijos todas las semanas en los últimos seis meses. De esta misma forma, mientras el 18% de las mujeres declaraba no haber sido visitada por sus hijos al inicio de su condena, el 34% declara lo mismo con respecto a los últimos seis meses. Luego, tanto la edad como el tiempo de condena son factores que inciden negativamente en el hecho de recibir visitas.

El contacto con la familia y personas cercanas es un problema generalizado en la población privada de libertad. Para las mujeres esto es especialmente importante. A nivel general, sólo el 60% de las encuestadas declaró recibir ayuda o apoyo de terceros. Esto significa que una parte relevante de estas

mujeres no cuenta con ningún tipo de soporte familiar, ya sea económico, en alimentos, ropa u otros enseres. Con respecto al apoyo emocional, la contención, y la posibilidad de compartir pesares y problemas, el 74% de las encuestadas declara contar con dicho apoyo, por parte de su figura materna (31%), de su pareja (42%) o de amistades que ha encontrado en la unidad penal (30%). Al respecto se verifica una disminución significativa en los niveles de apoyo emocional percibidos entre las mujeres de mayor edad. Mientras del total de mujeres pertenecientes al grupo de 19-25 años un 93% declara tener apoyo emocional, esta cifra disminuye a 60% entre las de 46-55, y a 50% entre las de 56 o más años.

En este contexto, el rol de las trabajadoras sociales y de las duplas sico-sociales en el apoyo directo a la población penal se menciona como fundamental. Estas profesionales son contactadas principalmente para acceder a beneficios intrapenitenciarios, solicitar permisos, pedir traslados, entre otras cosas. A pesar de ello, algunas personas entrevistadas exponen que las profesionales no son lo suficientemente empáticas, que tenderían a juzgar y castigar severamente a las personas que solicitan algún trámite o requirieren algún tipo de ayuda. Con todo, su papel en el encierro aparece como crucial:

“Muchas no pueden ver a sus hijos por falta de una buena trabajadora social que te haga el trámite (...) si no tení el apoyo de la trabajadora social en esa instancia, o sea, ¿quién más te puede ayudar? Si ella es el nexo con el exterior” (ex privada de libertad).

Esta centralidad del personal técnico de Gendarmería explica también la percepción de arbitrariedades en el otorgamiento de los permisos y el escaso apoyo de personal. Un familiar de una persona privada de libertad afirma que para cuatro mil personas privadas de libertad puede haber solo dos o tres profesionales del área social, al tiempo que para todos los temas es necesario contar con apoyo de asistentes sociales. Según entrevistados, el apoyo social de Gendarmería aparece cuando ninguna ONG puede tomar el caso, lo que obliga a la institución a hacerse cargo.

Estos apoyos son aún más importantes si se toma en cuenta la marginalidad y la falta de oportunidades de la población penal:

“Es súper importante la red de apoyo, nosotros, como te digo, lo trabajamos de cierta manera y sobre todo la asistente social (...) mayoría de las familias son población de, de una vulnerabilidad de todo punto de vista: social, educacional, económica, etc., entonces igual nosotros tenemos ciertos límites, hay cosas que podemos trabajar o derivar a red de salud o lo que corresponda, pero es más bien limitado” (defensora penitenciaria).

Como la cita lo demuestra, la vulnerabilidad de esta población impide a la Defensa Penitenciaria cubrir adecuadamente sus necesidades lo cual es preo-

cupante si se considera que es el programa más especializado en la provisión de ayuda a personas privadas de libertad.

c) Acceso a salud

Conforme a lo expuesto por los entrevistados, el acceso a la salud sería un ámbito de muchas carencias. Sumado a la falta de atención médica, se menciona el maltrato que reciben las personas privadas de libertad al asistir a la enfermería. Incluso, se relatan casos de abuso por parte del personal médico:

“Imagínate, yo en ese tiempo tenía como 40 años e igual fui sometida a lo que el paramédico quiso, era su palabra contra la mía. Si poh, o sea, imagínate yo una mujer adulta, grande ya, ¿qué pasa con las cabras?” (ex privada de libertad).

Por otro lado, se destaca la insuficiente atención de salud mental al interior de las unidades, escasez de psicólogos y total ausencia de psiquiatras. En este ámbito, una práctica recurrente sería la prescripción negligente de fármacos a los presos:

“Teníamos un psiquiatra en la Región Metropolitana y otro psiquiatra para que recorra el país, no teníamos más de tres psiquiatras en todas las cárceles de Chile. Pero extrañamente, a pesar de que no había psiquiatras y muy pocos psicólogos, una cifra estratosférica de más de 12.000, digamos, fármacos que son medicados a los presos, que son los fármacos drogas, o sea, clonazepam y todas estas pastillas que dan a las personas que están con problemas mentales” (líder de una agrupación de familiares de privados de libertad).

La salud penitenciaria sería entonces un espacio de mucha lentitud y estigmatización, sobre todo para las mujeres, según lo señalado por una religiosa entrevistada, quien asegura que el consumo de drogas es un tema que todavía no es posible resolver y que habría poca inversión en las mujeres y poca voluntad para hacer los cambios que se necesitan, no por mala voluntad de Gendarmería sino por “mala voluntad en el servicio público en general de mirar a las personas privadas de libertad como personas de segunda categoría”. En palabras de un exinterno:

“(…) con suerte hay derecho al hospital, pero hay que llegar agonizando, sino tampoco te pescan. Y salud, uno cree que se va a morir ahí todo el tiempo porque los ve ahí muriendo todo el rato a los compañeros”.

Estas condiciones habrían quedado en exposición aún más durante la crisis sanitaria del COVID-19:

“Con COVID no nos dieron nada, ni alcohol, ni para limpiar cosas, ni mascarillas. No te dan nada para vivir mejor” (ex privado de libertad).

d) Problemas con Gendarmería

Las personas en contacto directo con la cárcel, ya sean privados de libertad o familiares de ellos, relatan malos tratos por parte del personal de Gendarmería:

“Es una cultura [donde] ellos creen que le pueden hacer lo que quieran a los internos, los tratan mal, les pegan. O sea, imagínate que yo he ido a la cárcel y les han pegado ahí mismo, conmigo, o sea, yo siendo su abogada y gendarmes pegándoles, tratándolos mal, (...) los temas, también te digo, de plata, los amenazan constantemente (...) Para qué hablar de casos mucho más delicados, donde ha habido incluso temas de violencia sexual, abusos, violaciones (...) Entonces existe una cultura de agresión permanente y de no respeto, o sea para ellos (...) creen que, como te digo, que pueden hacer lo que quieran y en verdad es que es súper chocante” (defensora penitenciaria).

Esta cultura del personal uniformado de Gendarmería se vincula a lo reportado en las entrevistas en relación con la corrupción, violencia y arbitrariedad en el trato. Según algunas declaraciones, es el personal penitenciario el que entra la droga y los celulares, pero habría códigos para no denunciarlos, a pesar de que hayan cometido abusos y malas prácticas. En este contexto, las mujeres serían víctimas de constantes burlas por parte de funcionarios fomentando el sentimiento de desprotección y ausencia de derechos:

“No, no hay derechos válidos adentro de la cárcel. Eso es un submundo (...) los pacos, Gendarmería son dioses adentro de la cárcel, ellos tienen la llave de nuestra libertad. Si yo me voy en contra de Gendarmería estando en cana, no salgo ni cagando antes de tiempo, tendría que cumplir, haber cumplido los siete años de pelo a pelo, de punta en punta, pero como yo agaché el moño, bajé la cara y me sometí al régimen de ellos, pude postular a beneficios (...)” (ex privada de libertad).

Esta posición de los gendarmes se expresaría en la posibilidad de trasladar a personas de módulos u otras unidades lo que, en palabras de algunos entrevistados, se hace para mantener el orden esperado, no necesariamente basándose en consideraciones legítimas. Por esta razón se afirma que, en ocasiones, cuando hay un líder positivo que potencia los procesos de reinserción de las personas, inmediatamente es trasladado a otra unidad.

El encarcelamiento afecta no solo a los condenados, sino también a todos aquellos que de una u otra forma lo habitan. Una defensora penitenciaria sostiene que, si bien ha presenciado abusos y golpes en visitas, los gendarmes también están expuestos a las consecuencias de vivir en la cárcel, ya que tienen muy malas condiciones laborales, pocas redes de apoyo, entre otros problemas que muchas veces son invisibilizados. Este último punto también es destacado por un familiar de privados de libertad quien afirma que los gendarmes también sufren abusos y tienen trayectorias de violencias y exclusión, por lo que deben ser intervenidos.

En el caso de las mujeres, estas percepciones contrastan con los datos que arroja el estudio de Reinserción de Mujeres. En este, el 85% declara estar de acuerdo con que el trato del personal de la unidad es respetuoso, y el 76% de las mujeres declaran estar de acuerdo con recibir apoyo del personal penitenciario cuando lo necesitan. Una posible respuesta a esta discrepancia puede tener relación con el efecto de la edad en esta percepción. Mientras del total de mujeres pertenecientes al grupo etario de 56 o más años, un 94% declara estar de acuerdo con que el trato de los funcionarios penitenciarios es respetuoso, esta afirmación es reconocida tan sólo por el 57% de las mujeres pertenecientes al grupo etario 19-25 años, situación que se repite respecto de la percepción de apoyo entregado por el personal penitenciario. En línea con estos datos, el 91% y el 85% de las mujeres encuestadas declara nunca haber sido víctimas de agresiones por parte del *staff* de Gendarmería o por parte de otras internas, respectivamente, lo que se reduce tratándose de mujeres de menor edad para ambas variables.

e) Problemas penales

A pesar de que típicamente se ha entendido que los problemas de la población encarcelada se reducen a problemas derivados de su condena, las personas entrevistadas que estuvieron privadas de libertad o que tienen familiares en esa situación mencionaron escasos cuestionamientos al sistema penal y no profundizaron en estos a la hora de aludir a sus mayores necesidades. Parte de este contraste entre la visión institucional sobre los problemas de los privados de libertad y las necesidades más sentidas de la población encarcelada se expresa en la mención que una defensora penitenciaria hace de estos problemas como “uno de los temas más importantes”. Ella afirma que habría muchas necesidades legales y que eso se vería evidenciado en los primeros comentarios que realizan las personas privadas de libertad en la cárcel:

“Si uno habla con los privados de libertad, su anhelo siempre es que su causa se pueda volver a revisar, ¿ya? Es como lo primero que te piden: “no, yo estoy mal condenado” o “tuve un mal abogado, no me representó, no llegó al recurso”, etc, etc, ¿ya? Es lo primero que nos llega” (defensora penitenciaria).

Sin desconocer la existencia de estos problemas, como la literatura comparada muestra, la forma de acercarse a las necesidades de esta población da cuenta del limitado alcance que los abogados pueden tener hacia sus problemáticas. Es por esto que, muchas veces otros problemas se invisibilizan. Uno de los principales tiene relación con las necesidades en temas de familia, los cuales deben ser resueltos judicialmente. Se afirma que las mujeres no tienen quién las defienda y no existen asesorías especializadas:

“Necesitamos presente, aquí un abogado de familia que ayude a las mujeres en tema de tuición, en tema de que un niño cuando cumple los dos años y tiene

que salir (...) Hoy día estamos en una situación especial con la pandemia, pero en tiempos normales, que la señora o el señor que se lleva al hijo, que cumpla con los requisitos del apego con la madre, eso a veces se ve cortado y la mujer no tiene a quién acudir porque no tiene quién la defienda” (religiosa que trabaja en la cárcel).

De esta forma, el acercamiento a las necesidades y problemas de la población privada de libertad a través principalmente de abogados no hace más que dejar de lado un conjunto importante de temas de familia, civiles, laborales, entre otros. Un ejemplo de esto tiene que ver con los principales requerimientos hechos a la Defensa Penitenciaria, donde más de dos tercios de estos se encuentran vinculados a temas de la condena: solicitud de libertad condicional (13,7%), traslado unidad o módulo penal (16,5%), solicitud de salida dominical (7,6%), solicitud abono de cautelares (7,2%); solicitud de pena mixta (5,2%), otro requerimiento judicial (4,8%), solicitud unificación de penas (4,2%), solicitud rebaja de condena (3,3%), entre otros. La baja tasa de solicitudes referidas a la vulneración de derechos y a la participación en acciones resocializadoras demuestra que el servicio de la defensa penitenciaria no se entiende todavía como una solución a problemas no estrictamente penales. Esto, de otra forma, pone de relieve cómo la demanda de servicios legales se adecúa a la oferta que se provee, en este caso, basada principalmente en la ayuda de abogados.

f) Pérdida de derechos

En varios casos se señala un sentimiento de pérdida total de derechos. Muchos comentarios reflejan un abandono y prejuicios hacia la población penal. Existiría un sentimiento entre las personas encarceladas de que “se cree que somos la escoria de la sociedad”.

“Cuando una persona en Chile queda presa o en el tribunal dictamina que tiene que hacer prisión preventiva pierden inmediatamente todo: la ciudadanía, el derecho a voto, pierden el derecho a la familia, pierden el derecho para prácticamente todo sobre todo hoy en día en pandemia, porque las personas cuando se van presas pierden casi todo el contacto a menos que se consigan un teléfono dentro de la cárcel” (líder de agrupación de familiares de personas privadas de libertad).

Por lo mismo y en línea con uno de los obstáculos más recurrentes de esta población para la movilización del derecho, no resulta extraño que, del total de requerimientos presentados en el período 2012-2021, el 14% sea desechado por el propio condenado durante el transcurso de la tramitación del requerimiento. La pérdida de derechos se vive como un estigma que tiene efectos concretos en la capacidad de ejercerlos durante la privación de libertad.

g) Reinserción

Las personas entrevistadas mencionaron que la reinserción social es una de las necesidades más importantes de la población penal. Conforme a lo recaudado en las entrevistas, no existirían políticas públicas de reinserción y la intervención terminaría agudizando y vulnerando aún más a la población penal, sobre todo en relación con el egreso:

“Porque si no te dan buenas herramientas, cómo te vai a solventar después cuando estís en la calle con tu hijo y todo. Porque los programas son pencas poh, no tienen un seguimiento, o sea, te mandan a la calle como pajarito al aire libre” (ex privada de libertad).

El estudio de Reinserción de Mujeres muestra que de las 225 mujeres encuestadas en la línea de base sólo 117 eran elegibles, es decir, 108 internas no calificaban para estos beneficios por tener condenas cortas. Además, dentro de las mujeres elegibles, solo un 52% de ellas había postulado a beneficios intrapenitenciarios. Este porcentaje varía conforme a la edad de las mujeres privadas de libertad. Mientras el 27% de estas entre 19-25 años ha postulado a beneficios intrapenitenciarios, el 51% entre 26-35 y 36-45 años lo ha hecho. Dentro del grupo de entre 46 y 56 años, un 72% de las mujeres ha postulado a estos beneficios. En relación con los programas y capacitaciones de reinserción social ofrecidas por Gendarmería, del total de mujeres encuestadas, tan sólo el 37% había participado de alguna capacitación en el centro penitenciario. Esta tasa disminuía entre los grupos más jóvenes de la población femenina encarcelada (59% en mujeres de 56 o más años; 35% de las mujeres entre 36-45 años, y el 14% de las mujeres de 19-25 años). Por último, con respecto a la posibilidad de trabajar dentro de la unidad penal, sólo un 41% declara haber tenido algún trabajo durante su tiempo de condena.

Las cifras muestran claramente las barreras estructurales que enfrenta la población con condenas cortas en este ámbito y la falta de acceso para la población de mujeres reclusas, especialmente para los grupos más jóvenes. Sin embargo, no solo se verifica la inexistencia de políticas durante el encierro, sino que tampoco existe una oferta pensada para el egreso y los primeros meses en libertad. Esto es crucial en tanto los datos muestran que esta es una de las principales preocupaciones de la población de mujeres. El Estudio de Mujeres muestra que un 34% de ellas cree que será difícil rehacer sus relaciones con sus familias una vez libres. Asimismo, el mismo porcentaje cree que no será fácil retomar la relación con sus hijos. Al analizar estos desafíos de egreso según el tramo etario, se observa que solo el 18%, tanto de las mujeres del grupo etario 45-55 años como de 56 o más años, creen que será difícil retomar sus relaciones familiares una vez en libertad. En comparación, esta cifra aumenta a 42% entre las mujeres de 26-35 años. La tendencia se mantiene respecto de la posibilidad de retomar la relación con los hijos.

Otra dificultad identificada se refiere a la búsqueda de vivienda y de empleo. Con respecto a la búsqueda de vivienda, un 17% de las mujeres encuestadas declara que será difícil para ellas encontrar dónde vivir una vez en libertad. En este caso también se presentan diferencias significativas entre los grupos etarios, siendo los de mayor edad los más proclives al respecto. Mientras sólo el 6% de las mujeres de 56 o más años cree que será difícil encontrar vivienda, el 24% de las mujeres entre 19-25 años piensa lo mismo. De la misma forma, el 65% de las mujeres encuestadas cree que la búsqueda de empleo será un desafío difícil, percepción que disminuye en la medida en que aumenta la edad de las encuestadas. Finalmente, un 32% cree que será difícil mantenerse alejadas del consumo de drogas en el medio libre, lo que aumenta a 57% cuando se trata de mujeres entre 19 y 25 años. Esta tendencia es consistente respecto de la dificultad de mantenerse alejados del delito. Si bien a nivel general el 39% de las mujeres encuestadas declara que será difícil no volver a cometer delitos, esta afirmación se distribuye diferencialmente según la edad, aumentando a un 64% entre las mujeres de 19 a 25 años.

En este sentido, una de las mujeres previamente privadas de libertad expresa con claridad los desafíos de la reinserción:

“Tú no dejai de ser delincuente de la noche a la mañana, considerando que la gran mayoría, casi el 70 o el 80% de las mujeres privadas de libertad, vienen de hogares vulnerables, de violencia intrafamiliar, de falta de educación, de pobreza (...) Finalmente, la cárcel está llena de pobreza, o sea, de gente pobre, finalmente, se criminaliza la pobreza”.

Como una religiosa señala, las políticas de reinserción con foco individual no solo son necesarias para impedir la afectación a la dignidad de las personas privadas de libertad, sino una misión que el Estado se encuentra obligado a cumplir:

“La privación de libertad no puede ser, a su vez, privación de dignidad. Y, además, el Papa les dijo a ellos estas palabras: “Uds. merecen la reinserción y el Estado tiene la obligación de reinsertarlas” y dice: “y no a todas como un caso como una cosa de conjunto, sino que, a cada una con su proceso, con su individualidad, con la necesidad que tienen”, eso es una cosa” (religiosa que trabaja en cárceles).

6.2. Acceso a la justicia

El acceso a la justicia no tiene cabida en el contexto de la cárcel. Conforme a lo expresado por una defensora penitenciaria, esto se debe a que no existen políticas criminales y a que no hay interés político en este tema:

“No existe justicia penitenciaria en Chile al menos (...) Lo que pasa actualmente es que la ejecución de las penas queda a la suerte de nadie y existe

una vulneración absoluta de los derechos humanos de los privados de libertad” (defensora penitenciaria).

En cierto modo, este sería un problema también estructural. No sería posible obtener toda la ayuda experta que se necesita sin cambiar el sistema penitenciario en sí mismo. Mientras los esfuerzos están concentrados en el cumplimiento de la pena, más energía se debería dedicar a políticas de reinserción y a la rehabilitación.

a) Rol de Gendarmería

Las personas entrevistadas con contacto directo con la cárcel sostienen que los gendarmes no serían una ayuda para resolver problemas. “No hizo nada”, “No te escuchan”, “Tú no podí depender de Gendarmería bajo ningún punto” son algunas de las frases que dijeron ex privadas de libertad al preguntárseles sobre la institución. Esto coincide con el hecho de que de los más de 165.000 requerimientos realizados entre los años 2012 y 2021, solo un 2,8% de ellos tendría como origen Gendarmería. Pero, además, el trato no sería justo y las posibilidades de hacer algo serían bajas por la necesidad de respetar los códigos propios de la institución. A pesar de ello, se señala que, a ratos, Gendarmería resolvería problemas, aunque siempre en casos aislados como, por ejemplo, con primerizos o en módulos de comportamiento, lo que depende directamente de la voluntad de los profesionales. Esto, nuevamente, demostraría la capacidad de la institución para “hacer y deshacer” problemas.

Una mujer que estuvo privada de libertad reporta que la resolución de problemas en algunos casos estaría mediada por el dinero:

“(...) igual existen gendarmes buena voluntad, una comandante, algún teniente que te pueda colaborar, que te pueda ayudar, pero o sea (...) Son muy pocas las que te pueda ayudar, no son todas y si estai por tráfico todo es a cambio por plata (...) hay un trato distinto dependiendo de tu solvencia económica” (ex privada de libertad).

Sin perjuicio de ello, habría temas que Gendarmería no puede resolver debido a la falta de medios, insumos o voluntad para hacerlo. Como se observó más arriba, la relación entre la población penal y el personal de Gendarmería sería diferente entre mujeres y hombres, siendo la primera relación más cercana y solidaria.

En contraste con lo anterior, un exfuncionario de Gendarmería señala que muchos de los problemas de la población penal son resueltos eficazmente por la institución y que incluso, a veces implican saltarse los protocolos para poder mantener tranquilas a las personas privadas de libertad. En cualquier caso, las entrevistas revelan la importancia de la resolución de problemas a través de Gendarmería en tanto se encuentra en contacto directo con la población penal.

b) ¿A quién acudir?

De las entrevistas surgieron menciones a diversos tipos de apoyo. Así, por ejemplo, surgieron cooperaciones desde diversas ONG, desde los grupos de familiares y de las mismas personas internas.

Algunas personas entrevistadas mencionaron que las organizaciones sociales eran fundamentales para recibir apoyo (ya sea jurídico, social o económico). ONG especializadas en materias penales y otras organizaciones, como Leasur u 81 Razones, apoyarían “en todo ámbito” desde conseguir ropa hasta resolver dudas legales. Una de las entrevistadas mencionó que lo que necesitaban eran más ONG para ayudarles, ya que “los Gendarmes no tienen idea de nada”. Por otro lado, una ex privada de libertad señaló que gran parte de su reinserción se la debía a la fundación Mujer Levántate. La relevancia del rol de las organizaciones sociales sería de tal magnitud que desde una agrupación se reportó recibir entre 100-150 llamados diarios para denunciar torturas y apremios ilegítimos. A pesar de estas afirmaciones, la información que entrega el análisis de la Defensa Penitenciaria da cuenta que solo el 0,1% de los requerimientos tuvieron su origen en organizaciones sociales.

Por otro lado, muchos de los problemas de la población penal se resuelven entre familiares o con los mismos internos. Respecto de los primeros, de los requerimientos totales de la última década, el 13,8% fue presentado por familiares, lo que permite entender la importancia de la familia en el soporte frente a problemas existentes. Además, ex privadas de libertad sostienen que habría mucha solidaridad entre las mismas internas. En esta línea, desde una institución vinculada a la Iglesia se señala que hay mucho apoyo y acogida entre ellas, existiendo incluso colectas para personas que lo necesitan. También se reportan casos en los que voceros o representantes de unidades ayudan a otros internos con escritos, ingresando encomiendas y otros trámites.

A pesar de lo relatado, se afirma que en la cárcel las cosas a veces se solucionan mediante la fuerza. En este último punto, la jerarquía entre internos e internas es fundamental, toda vez que si tienes más redes, más apoyo vas a conseguir “a vida o a muerte”, como señala un familiar de presos, refiriéndose a que muchos problemas se resuelven mano a mano.

Finalmente, algunos entrevistados mencionaron el rol de las iglesias para solucionar sus problemas. Esto fue destacado también por un exfuncionario de Gendarmería, quien señaló que los grupos religiosos, especialmente los evangélicos, ayudarían a resolver algunos problemas al interior de las cárceles, pero por sobre todo a aliviar tensiones y miedos de las personas encarceladas. Lo mismo se afirmó respecto de “las bandas” que operarían como un buen soporte para resolver temas internos.

Solamente uno de los entrevistados mencionó a Gendarmería como una vía de solución a sus problemas. “Por humanidad a veces te ayudan”, señaló un ex privado de libertad. En el mismo sentido, hay una sensación generalizada de que no existen mecanismos formales que puedan apoyar a las personas presas, ya que esto depende de la buena voluntad del profesional. Solo una persona entrevistada señaló que los jueces son quienes pueden ayudar a dar soluciones más justas a los problemas de la población penal. Por otro lado, una defensora penitenciaria señala que, si bien en la Defensoría realizan un trabajo fundamental, tiene una visión muy crítica de la institución: “El sistema es una máquina de moler carne”, asegura. Esto tiene un correlato en la baja tasa de requerimiento -un 16%-, que tienen su origen en la Defensoría Penitenciaria, una cifra que aumentó a un 20% hacia el año 2020.

c) Acceso a la información

La desinformación en el mundo de la cárcel es la regla general, especialmente de los beneficios y oportunidades que se puedan obtener. Por este motivo, no resulta extraño que del total de requerimientos presentados en el periodo 2012-2021, solo el 40% haya llegado a una tramitación efectiva y un 22,3% no haya cumplido los requisitos jurídicos necesarios para su tramitación.

Una ex privada de libertad mencionó que la única vía para acceder a información es por Facebook, ya que ahí pueden tomar conocimiento del apoyo que les pueden brindar algunas organizaciones de la sociedad civil. Por otro lado, la Defensa Penitenciaria continúa siendo desconocida por la población penal general. Otro entrevistado cree que un porcentaje menor de esta conoce sus derechos y deberes, y que debería haber mucha más difusión para que ellos sepan qué deben hacer y qué no ante una determinada situación. Por otro lado, un exfuncionario de Gendarmería relató algo similar, planteando que muy pocas personas conocen sus beneficios y resaltando la relevancia de la educación penitenciaria:

“Hoy en día, con suerte un 30%, un 40% tiene clarito lo que son los derechos, los deberes, las obligaciones, el decreto 518 que es el que rige todas las poblaciones, todos los establecimientos penitenciarios, los tiempos para poder postular, etcétera: quién puede postular, cómo se puede hacer, los recursos de amparo, los recursos de protección, etcétera. Yo creo que en eso estamos al debe. Y yo creo que eso debería ser, así como las escuelas penales enseñan matemáticas, castellano, historia, debería haber un ramo que fuera educación penitenciaria con las cosas fundamentales que el interno necesite saber o bien, como es deber de la autoridad, en las audiencias dedicar un tiempo donde el interno pueda llevar su cuestionario y haga preguntas y uno responder” (exfuncionario de Gendarmería).

Sumado a esto, se observa que existe una sensación de abandono. Ex privados de libertad señalan que, aunque existiese acceso a la información para todos los módulos y personas, nadie los va a apoyar cuando lo necesiten:

“No hay como un departamento o alguien que se preocupe de educar en base a los derechos y fuera de eso, y si los conocieran [los derechos], ¿quién los va a defender?, ¿la Defensoría?” (ex privada de libertad).

d) Trato con autoridades – justicia procedimental

El trato compone una parte fundamental de la experiencia en la cárcel. Las personas entrevistadas casi siempre hicieron referencia a este de forma negativa -“Gendarmería hace lo que quiere”, dijo una ex privada de libertad-, basada en injusticias y en la desconfianza propia de la jerarquía de la subcultura carcelaria:

“No te escuchan, es fome. Te tratan mal y no te pescan. Ni en la enfermería ni nada. No te dan oportunidades y saben que pueden abusar” (Ex privado de libertad).

Parte de ese mal trato tiene que ver con hacer anónimas a las personas en prisión, vincularse a ellas como delincuentes, respecto de lo que ya no es posible hacer nada:

“Nos siguen mirando como delincuentes, nos siguen mirando como un número, nos siguen mirando como una infractora que (...). ‘No, a esta ¿cuánto le damos para que vuelva?’; ‘ya, yo apuesto un año’. O sea, se hacen apuestas entre los funcionarios cuánto uno se demora en volver” (ex privada de libertad).

Cuando esa dinámica se rompe, las consecuencias positivas son evidentes. Uno de los entrevistados describió esta excepcionalidad. Se trata de un funcionario que jugaba con los internos, que mantenía el módulo basándose en el respeto y que lograba que todos tuvieran buenas relaciones:

“En meses no hubo nadie herido a tajos, ni ningún muerto ni falta de respeto al funcionario y el funcionario estaba sentado tranquilito mientras todos los presos hacían lo que tenían que hacer, y captó a la persona líder positivo para que esa persona pudiera manejarle también a la población penal, prohibiendo inclusive el consumo de drogas. Él llegó y dijo: ‘ya, aquí nadie más consume pasta, aquí todos trabajamos, todos estudiamos, todos jugamos a la pelota, nadie se falta el respeto’. (...) Acá no, es capturar a esa persona que tiene esa potencia de darle fraternidad a un lugar, porque sí se puede, muchos creen que no, pero sí hemos visto, nosotros, cambiar a los bandidos más grandes y después son monitores de módulo” (líder de agrupación de familiares de personas privadas de libertad).

Desde una mirada estratégica, un exfuncionario de Gendarmería señaló que el buen trato con los internos fue algo que él siempre procuró instalar, debido a que era una estrategia para mantener el orden. Quería verse cercano a los presos, buscaba empatía y cariño, lo que sin duda funcionaba para acercar a las personas y comenzar a trabajar desde un trato equitativo y digno.

7. Conclusiones

7.1. Fragmentación en la provisión de soluciones

El estado actual del entorno carcelario en relación con los mecanismos, instancias o instituciones que, de una u otra forma, entregan soluciones a los problemas justiciables de la población privada de libertad es altamente fragmentado. A esto se debe sumar un contexto normativo altamente difuso, con normas dispersas en distintas circulares de Gendarmería, sin carácter de ley (Carvacho et al., 2021).

La Defensoría Penitenciaria, un programa de la Defensoría Penal Pública, es probablemente la política que más explícitamente busca atender a los problemas de la población privada de libertad. Como el análisis de los requerimientos históricos demostró, junto con algunas dificultades específicas, como una alta cantidad de requerimientos no exitosos o la lentitud en su tramitación, la defensa penitenciaria tiene un bajo alcance dentro de la población penal, especialmente tratándose de mujeres, y se centra exclusivamente en materias referidas al cumplimiento de la pena. Si bien existe en marcha la implementación de un nuevo modelo de defensa penitenciaria que aborda esta limitación apostando por la universalidad, la falta de recursos, las capacidades para la implementación y otros problemas estructurales (Carvacho et al., 2021b) no permiten ver en este programa una solución amplia para contar con un verdadero mecanismo de acceso a la justicia en las cárceles de Chile.

Por otro lado, los consejos técnicos de los recintos penales canalizan y deciden sobre una parte importante de los requerimientos de justicia más sensibles para las personas privadas de libertad. Estos son órganos colegiados y asesores que tienen por finalidad proponer, articular y ejecutar las actividades que contribuyan activamente a la reinserción social de las personas bajo la autoridad de Genchi. Junto con otras funciones establecidas en la Resolución Exenta N° 11.523, estos consejos evalúan e informan respecto de los permisos de salidas y otras peticiones hechas por las personas privadas de libertad. A pesar de su relevancia, su composición solo incluye a jefes y otros actores relevantes de las cárceles, lo que impide cualquier balance, objetividad y control respecto de los procesos y decisiones que ahí se toman.

Las comisiones de libertad condicional, por su parte, que se nutren de los informes de los consejos técnicos, resuelven las postulaciones al beneficio de la libertad condicional. Estas se encuentran integradas –salvo en Santiago con diez jueces– por un ministro de la Corte de Apelaciones junto a cuatro jueces de garantía o de Tribunales Orales en lo Penal. Esta instancia, que opera solo en los primeros quince días de los meses de abril y octubre, ha sido ampliamente criticada por diversos motivos, pero principalmente por su bajo uso y escaso aporte a los procesos de reinserción social (Figueroa Ossa,

2020; Ossa, 2018; Villagra y Droppelmann, 2016) mediante la promulgación de la ley 21.124 se modificaron las reglas del sistema de justicia penal chileno en materia de libertad condicional. Con miras a valorar la utilidad de estos cambios en materia de prevención del delito y reinserción social este trabajo sistematiza información sobre las funciones de la libertad condicional en los sistemas de justicia penal, las características que se han dado a este mecanismo en la experiencia comparada, la regulación y funcionamiento de la libertad condicional en Chile hasta el año 2018, y las principales modificaciones realizadas al decreto ley 321 por la ley 21.124. Se concluye que la incorporación de informes psicosociales con referencias a los factores de riesgo de los postulantes como requisito legal para optar al beneficio, así como la regulación de la figura de delegados mandatados para realizar seguimiento e intervención psicosocial a los beneficiados, son elementos que contribuirán a la prevención del delito y la reinserción social. Asimismo se identifican como obstaculizadores a la aspiración de aumentar el número de beneficiarios, la injustificada incorporación de algunos delitos al catálogo de exclusión (artículo 3° de la ley).

La Corporación de Asistencia Judicial (CAJ), es un servicio público descentralizado que tiene como misión proporcionar orientación y asesoría jurídica a las personas que lo requieran y patrocinar judicialmente de manera gratuita a aquellos que no cuenten con recursos para hacerlo (Ley 17.995 que crea la Corporación de Asistencia Judicial, 1981). Más allá de la función otorgada a su oficina penal, por la cual debe atender a personas privadas de libertad condenadas de acuerdo al procedimiento penal antiguo, su vinculación con el sistema penitenciario depende de iniciativas locales o convenios como los que han firmado con la Defensoría Penal Pública respecto de recintos penitenciarios específicos. A pesar de ello, dada su misión y alcance general es posible pensar en la CAJ como una institución propicia para el desarrollo del acceso a la justicia en cárceles.

El Mecanismo Nacional para la Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (MNPT), mediante el Comité de Prevención contra la Tortura, da aplicación a lo dispuesto en la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes de las Naciones Unidas, su Protocolo Facultativo y otros tratados ratificados (Ley 21.154 que designa al Instituto Nacional de Derechos Humanos como el mecanismo nacional de prevención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, 2019). Dentro de sus funciones se establecen las de examinar periódicamente las condiciones de la población penal, así como el trato que recibe cada persona, y el de realizar visitas periódicas preventivas y visitas ad hoc (Artículo 3° Ley 21.154). Si bien dentro de estas funciones se contempla la reunión con personas privadas de libertad, el comité no cuenta con mecanismos ni facultades de representación judicial ni ase-

soría general para las personas privadas de libertad, situando sus funciones en un nivel preventivo respecto de las condiciones generales de las cárceles.

El Poder Judicial realiza las visitas carcelarias, las que se encuentran reguladas en el Código Orgánico de Tribunales y que se realizan de manera semanal o semestral. Estas tienen por objeto inspeccionar e indagar el estado de la seguridad, orden, higiene y trato, entre otros ámbitos. Sobre ellas y los informes que se derivan con sus actas, se ha afirmado que, si bien los jueces conocen el contexto de precariedad y desprotección en las cárceles, no asumen un rol activo para cambiar el estado de cosas (Stippel y Medina González, 2021). Además, se ha señalado que estas fiscalías no cumplen con los estándares internacionales de los inspectores de prisiones, siendo particularmente grave la ausencia de poder vinculante en sus decisiones (Castro Morales et al., 2020).

Finalmente, la Ley 20.534 creó la Comisión de Coordinación del Sistema de Justicia Penal, que reúne a las máximas autoridades de las instituciones de la reforma al proceso penal. Su misión es fortalecer y procurar el buen funcionamiento del sistema procesal penal a través de proposiciones técnicas que faciliten su desarrollo, seguimiento y evaluación (Ley 20.534 que crea la Comisión Permanente de Coordinación del Sistema de Justicia Penal, 2011). A pesar de que su creación tiene más de diez años, no existen resultados visibles de su gestión. Con todo, dada su composición, podría actuar como un actor relevante para el desarrollo de estándares y mecanismos de acceso a la justicia en cárceles.

Como es posible advertir, de la descripción precedente se pueden extraer dos conclusiones. Por un lado, las materias no penales simplemente no tienen cabida ni existencia institucional dentro de la cárcel. Desde un punto de vista estatal, los problemas civiles, de familia o comerciales de las personas privadas de libertad no han sido canalizados de manera integral. Pero, además, en segundo lugar, incluso tratándose de cuestiones penales o relativas al cumplimiento de la pena, no existe un continuo de servicios legales, seguimiento de los programas de reinserción social y ejecución penitenciaria, fragmentándose la provisión de justicia. Este escenario exige plantear una política para las cárceles acorde a la evidencia y buenas prácticas en materia de acceso a la justicia.

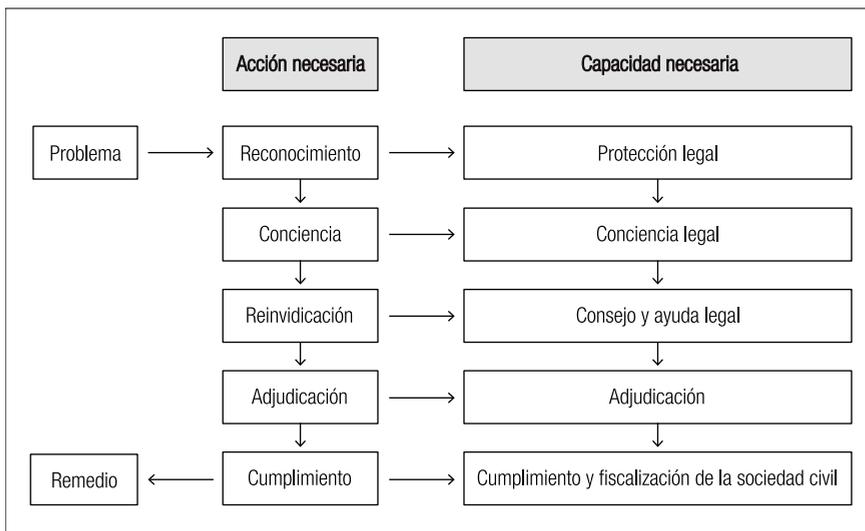
7.2. Propuestas para Chile

Una política de acceso a la justicia para las personas adultas privadas de libertad debe tomar en cuenta el contexto de encierro que implica la cárcel. Como se ha mostrado, además, debe considerar las características de desventaja social, las habilidades y la prevalencia de problemas justiciables de la población privada de libertad en comparación con la población general.

En este sentido, como primera medida básica se deberían conocer los problemas justiciables de la población penal. Como se ha señalado, los incentivos de la cultura carcelaria, junto con los escasos mecanismos de resolución de problemas, tienden a sobredimensionar algunos, como los problemas penales, y a invisibilizar otros, como los relativos a la reinserción y al derecho de familia o al contacto con seres queridos. Dicho de otro modo, es necesario tener una medida de la demanda potencial de servicios legales en cárceles, la cual no puede estar delimitada por la oferta actual, que, como se ha mostrado, tiene bajo alcance. Para ello, es posible tomar la vasta experiencia comparada en metodologías de las encuestas de necesidades jurídicas y problemas justiciables (OCDE y Open Society Foundations, 2019). Asimismo, se pueden llevar a cabo levantamientos de información cualitativos para explorar las dinámicas y obstáculos de poblaciones específicas dentro de la cárcel. De esta manera, metodologías cualitativas pueden ser usadas para comprender los problemas y necesidades de población LGTBI, migrante, de la tercera edad, entre otros. Dado que se ha demostrado que la experiencia de nombrar, culpar y reivindicar un problema depende en gran medida de la etapa de la vida (Grunseit et al., 2008) y de los procesos identitarios (Calavita y Jenness, 2014), es relevante desarrollar estudios longitudinales que midan no solo la prevalencia, sino también los procesos de búsqueda y acceso a la justicia (Carvacho et al., 2021a).

Cualquiera sea el modelo de acceso a la justicia que se busque adoptar, es necesario pensarlo como un continuo de servicios legales que evite la fragmentación de los servicios. Esto implica contar, en un lugar, con una instancia que pueda proveer tanto de información como de representación, apoyo social, promover alternativas a los mecanismos formales, entre otros (OCDE y Open Society Foundations, 2016). Esta diversidad de respuestas, como se mostró en los resultados de esta investigación y en su marco teórico, tiene relación con los diversos caminos que supone el acceso a la justicia, lo que supone al menos los elementos que se muestran en la figura siguiente.

FIGURA 1. Elementos del acceso a la justicia



Fuente: adaptación propia basada en United Nations Development Programme (2004).

El reconocimiento de los problemas y su necesaria protección legal, en tanto, implica la consagración legislativa de derechos para obtener, formal o informalmente, soluciones a los problemas, y escapa al alcance de esta propuesta (United Nations Development Programme, 2004). Lo mismo se considera respecto de la fiscalización de la sociedad civil y de otros organismos de supervisión, los cuales, a pesar de existir en Chile, deben seguir su perfeccionamiento.

Más allá de ello, estos elementos del acceso a la justicia han sido entendidos también, aunque con distintos matices, como las “fases” o el “viaje” para acceder a la justicia (Open Government Partnership, 2019; World Justice Project, 2019). Conforme a esto, las fases del viaje serían las siguientes: desarrollo de capacidad legal, acceso a fuentes de ayuda, existencia de procesos judiciales y resultados visibles. De esta manera, en lo que sigue se desarrolla un modelo de acceso a la justicia en cárceles tomando en cuenta ambas conceptualizaciones.

a) Conciencia legal y desarrollo de capacidades

La literatura y los resultados de este estudio muestran la incidencia, tanto de la cultura carcelaria como de los sentimientos de autoinculpación de las personas privadas de libertad en la pasividad frente a la búsqueda de soluciones para sus problemas justiciables. La percepción de “no tener derecho” por estar pagando por un delito es extendida en la población penal. Esto exige un programa de educación penitenciaria que empodere y entregue capacidades legales a los internos, que, al menos, debería tener como objetivo la comprensión de los derechos de las personas privadas de libertad dentro de la cárcel, la toma de conciencia y reconocimiento sobre otros problemas no

relacionados con la pena; su derecho a obtener soluciones y los mecanismos para obtener información, asesoría y soluciones.

Junto a ello es necesario contar con programas de formación en derechos para el personal penitenciario. Esta formación debiese tener como objetivo la comprensión del marco de derechos humanos de las personas privadas de libertad, con especial énfasis en los estándares internacionales a los cuales los países suscriben respecto de las personas encarceladas. Además, un programa de formación para gendarmes debiese considerar tanto el trato y desempeño moral de las cárceles y el personal penitenciario como sus impactos en la reducción de la ansiedad, frustración, violencia y la experiencia de la cárcel (Liebling, 2011).

b) Canales de información, reivindicación, fuentes de asesoría

El encierro implica nuevos obstáculos en la búsqueda de justicia. Como se ha observado, varias de estas restricciones se traducen en la intermediación de personas que muchas veces, ya sea por relaciones de dependencia o por ignorancia, impiden soluciones adecuadas (Grunseit et al., 2008). De ahí que sea fundamental contar con mecanismos efectivos para perseguir y reivindicar los problemas de esta población (United Nations Development Programme, 2004). Estos pueden traducirse en asesoría técnica experta o en representación judicial. Respecto de la primera, los resultados del estudio muestran algunos ámbitos donde es necesario contar con especialistas en diversas áreas, sobre todo en materias de familia. Esta necesidad, conforme a los resultados, es especialmente sentida por mujeres privadas de libertad. En este punto, la asesoría técnica o representación no necesariamente tiene que ser realizada por abogados, sino también por personas no letradas con conocimientos legales, trabajadores sociales, paralegales, entre otros (Barendrecht, 2012).

Asimismo, la evidencia muestra que cuando las personas acceden a fuentes de información o ayuda fiables, al inicio del problema evitan procesos largos y costosos (Open Government Partnership, 2019). Sumado a esto se encuentra el hecho que muchos de los problemas que viven las personas se solucionan con acceso a información (OCDE y Open Society Foundations, 2019). De esta forma, el acceso a información escrita de calidad es esencial. Esta debe estar desarrollada en un lenguaje simple, acompañada de material de ayuda (Grunseit et al., 2008) y enfocada conforme a las necesidades, impedimentos cognitivos, habilidades, y centrada en los problemas justiciables de la población penal (Barendrecht, 2012). Para apoyar estos procesos de información, esto debería ir acompañado de entrenamiento del personal penitenciario y de personas privadas de libertad, junto con la instalación de líneas telefónicas legales para acceder a información. Esta última experiencia ha sido implementada en países como Australia a través del programa *LawAccess*, un servicio telefónico estatal que provee información, consejo y derivación legal (Grunseit et al., 2008).

c) Mecanismos de denuncia, solución de conflictos o adjudicación

La población penal tiende a resolver sus asuntos fuera de la formalidad legal. Junto a ello, en el contexto de la cárcel, el acceso a mecanismos tradicionales tiene grandes desincentivos determinados por la cultura de esta. El punto de partida, entonces, es la instalación de mecanismos de denuncia simples, confidenciales y expeditos (Open Government Partnership, 2020). Además, es necesario pensar en mecanismos y agentes restaurativos de justicia respecto de conflictos que surgen entre el personal penitenciario y la población penal, o dentro de esta última (Bolitho, 2015). Los procesos adjudicativos, además, deben ser procesos claros, con lenguaje simple, que permitan la activación de derechos en los términos de las personas privadas de libertad y no en los términos de jueces o abogados (Sandefur, 2015). Para el éxito de estos tribunales es fundamental diseñar instancia resolutorias, que pueden ser más o menos formales, pero que deben contar con mediadores, jueces letrados o no, especializados y de dedicación exclusiva para esta materia (Barendrecht, 2012). En este sentido, los grupos religiosos presentes en la cárcel pueden ejercer un papel importante en la mediación de conflictos internos.

La experiencia comparada en este ámbito entrega algunas buenas experiencias. La *Prison Litigation Reform Act* (PLRA) de Estados Unidos, aprobada el año 1996, fue dictada con el objetivo de disminuir la judicialización de requerimientos de personas privadas de libertad y así evitar un potencial colapso del sistema judicial. Con este fin, la PLRA dispone en primer lugar la obligación de agotar la vía administrativa antes de poder acceder a una Corte. En el Estado de California, el proceso tiene múltiples fases de revisión y es conducido por el Departamento de Prisión y Rehabilitación del Estado (o CDCR, por sus siglas en inglés). En este caso, si bien el departamento actúa como juez y parte, tiene la virtud de sustraer el conocimiento de estos problemas a los recintos penitenciarios mismos, como ocurre en Chile y, a pesar de tener innumerables obstáculos por los cuales ha sido criticado (Deitch, 2012; Calavita y Jenness, 2014)²², representa un avance con relación a la realidad chilena.

22 La PLRA impone diversas limitaciones para acceder al sistema judicial estando privado de libertad, los cuales han generado una disminución efectiva en el número de presentaciones (Deitch, 2012). En primer lugar, prohíbe solicitar compensaciones económicas ante una Corte de Justicia por perjuicios de salud mental o daño emocional si no existe también un daño físico. Es decir, se descarta la posibilidad de reclamar, por ejemplo, sufrimientos causados por amenazas o torturas psicológicas. En segundo lugar, esta ley eliminó la exención de pago que existía para población económicamente vulnerable o indigente, por lo que cada vez que un interno quiere reclamar a una Corte, debe pagar el valor total de la comisión exigida. En caso de no poder hacerlo al contado, existe un sistema de pago en cuotas que se descuentan de la cuenta que mantiene mientras se encuentra privado de libertad. En tercer lugar, la ley contempla una regla de “tres *strikes*” o “tres oportunidades”, que implica que si tres demandas presentadas en la Corte son rechazadas por considerarse frívolas o maliciosas, no es posible presentar una cuarta, salvo que se pague la totalidad de la comisión requerida. Esto tiene excepciones en caso de que exista un riesgo inminente de sufrir un perjuicio físico grave.

En el caso de Inglaterra y Gales, a nivel penitenciario existe un formulario de queja que debe estar disponible en cada módulo de un recinto. Este debe ser respondido por la autoridad en el plazo de cinco días, salvo que se solicite una extensión. En el caso de no estar satisfecho con la respuesta, quien reclama puede apelar la decisión dentro de plazo, ante un superior del mismo servicio. Una vez agotado el procedimiento administrativo interno, el reclamo o queja puede ser elevado al *Prison and Probation Ombudsman* o Defensor del Pueblo Penitenciario, organismo de gobierno, cuyo director es designado por el Ministerio de Justicia²³. Este organismo fue creado en el año 1994, con la finalidad de dotar de una instancia administrativa superior e independiente para resolver los problemas que no encontraban solución en la prisión misma (Seneviratne, 2010). Tiene competencia para investigar sobre decisiones y actos relativos al manejo y condición de las prisiones y al trato recibido por la población privada de libertad en cárceles o recintos de detención de migrantes y de personas en libertad condicional. Asimismo, puede conocer de reclamaciones respecto procedimientos administrativos de aplicación de sanciones, verificando que estos se ajusten a la norma. Desde el año 2004 tiene también competencia para investigar las muertes ocurridas en prisión, con el fin de esclarecer las circunstancias en que ocurren y realizar recomendaciones para evitar muertes futuras. Su alcance en las reclamaciones es acotado en tanto sus decisiones no son vinculantes, y se limitan a recomendaciones al servicio, las cuales pueden incluir aspectos relativos al caso particular, como compensar económicamente al reclamante o ofrecer disculpas. La no obligatoriedad de sus recomendaciones es una característica compartida con las oficinas de Defensorías del Pueblo ingleses, pero por lo general estas son acogidas e implementadas por la autoridad (Seneviratne, 2012; 2010).

Conforme a lo anterior, los mecanismos para el conocimiento y solución de conflictos deben contar con, al menos, canales de denuncias, mecanismos de resolución administrativa, mecanismos de mediación y resolución judiciales y mecanismos de apelación.

El siguiente cuadro resume las políticas propuestas y basadas en el cruce de dichas dimensiones con los problemas justiciables ordenados en categorías básicas:

23 Además de la falta de independencia, la cual parece ser más formal que funcional (Seneviratne, 2010), los principales problemas para el debido cumplimiento de su función han sido que una alta proporción de la población no lo conoce o remite presentaciones que están fuera de sus competencias (Seneviratne, 2010).

TABLA 1. Propuestas para una política de acceso a la justicia en Chile

Penales/ reinserción		Problemas justiciables			
		Penales/reinserción	Administrativos Genchi	Civiles /Familia	Internos
El camino del acceso a la justicia	Conciencia legal y desarrollo de capacidades	<p>Defensoría Penitenciaria. Estrategia de capacitación legal a través de personas no letradas, en formatos amigables, centrada en los problemas más prevalentes en materia penal y relacionada con la reinserción y de manera proactiva para personas privadas de libertad.</p> <p>Organismo externo. Entrenamiento en derechos y evidencia de desempeño moral para personal penitenciario.</p>	<p>Ministerio de Justicia y DD.HH. - Genchi. Desarrollo de un reglamento comprensivo de todas las materias y normas penitenciarias dispersas en distintos sustentos administrativos.</p> <p>Entrenamiento en nuevo reglamento penitenciario.</p> <p>Modificación de los consejos técnicos, apertura a nuevos integrantes, incorporación de la defensa penitenciaria y CAJ.</p>	<p>CAJ. Estrategia de capacitación legal a través de personas no letradas, en formatos amigables, centrada en los problemas más prevalentes del derecho civil (en sentido amplio) y de manera proactiva, para personas privadas de libertad y personal de Gendarmería.</p>	<p>Organismo externo. Estrategia de capacitación legal a través de agentes restaurativos, en formatos amigables, centrada en la normativa internacional de los derechos humanos para las personas privadas de libertad y el staff penitenciario.</p>
	Canales de información, fuentes de asesoría	<p>Defensoría Penitenciaria - CAJ. Ventanilla única: oficinas permanentes dentro de los recintos penitenciarios. Instalación de servicio telefónico legal. Agentes restaurativos.</p>			Agentes restaurativos
	Mecanismos de denuncia, solución de conflictos o adjudicación	Canales de denuncia general para materias penales, administrativas, conflictos internos, falta de acceso a instancias judiciales no penales.			
		<p>Reclamación administrativa. Con instancias resolutorias independientes del recinto penitenciario, por ejemplo, a nivel regional.</p> <p>Reclamación judicial. Lineamientos desde la Corte Suprema para asegurar el deber de conocer cuestiones administrativo-penitenciarias.</p>	Acceso a instancias judiciales formales.	<p>Reclamación administrativa. Con instancias resolutorias independientes del recinto penitenciario, por ejemplo, a nivel regional.</p> <p>Reclamación judicial. Lineamientos desde la Corte Suprema para asegurar el deber de conocer cuestiones administrativo-penitenciarias.</p> <p>Mecanismos de justicia restaurativa.</p>	
	Instancias de apelación				

Fuente: elaboración propia.

7.3. Consideraciones finales

Sin una estimación real de los problemas justiciables de la población privada de libertad, cualquier propuesta concreta de acceso a la justicia en cárceles es ciega. A pesar de ello, los resultados de este estudio entregan elementos para dar cuenta de la importancia de los problemas no penales para la población penal, especialmente cuestiones de derecho de familia y derecho civil. Los resultados también ayudan a comprender otros problemas justiciables que enfrenta la población carcelaria más allá de las necesidades penales: asuntos relacionados con la administración de Gendarmería de Chile y los problemas internos entre la misma población privada de libertad y aquellos entre esta población y el personal de Genchi. Una propuesta concreta debe, ante la ausencia de estudios de demanda más específicos, tomar en cuenta estos ámbitos, junto a los elementos que componen el acceso a la justicia. Debe considerar, también, la complejidad adicional que suponen las funciones existentes de la Defensoría Penitenciaria y la Corporación de Asistencia Judicial. En efecto, la misión de la Defensoría Penal Pública se extiende durante todo el cumplimiento de la condena privativa hasta su completa ejecución para todas las personas adultas condenadas bajo la reforma procesal penal. Por su parte, la CAJ, junto con atender los casos previos a la reforma, tiene dentro de su misión la de “prestar asistencia jurídica y judicial gratuita a personas de escasos recursos” (Artículo 2º, Ley 17.995). De esta manera, la CAJ debe proveer de asistencia judicial en todas las otras materias no penales, esto es civiles, familiares, laborales, entre otras. Una estrategia inicial debiese abordar el trabajo conjunto entre ambas instituciones, sobre todo en relación con las estrategias para el desarrollo de canales de información y fuentes de asesoría. Un escenario ideal sería el de pensar ambas como una ventanilla única (*one-stop shop*) para la provisión de servicios legales.

Para llevar a cabo estas estrategias es necesario señalar que estos dispositivos deben tener estrategias específicas en virtud de las diferentes poblaciones existentes dentro de la cárcel. Como se ha visto, las necesidades de la población privada de libertad femenina difieren fuertemente de otros grupos. De la misma forma, es necesario tomar en cuenta las especificidades y dinámicas de las necesidades de otros grupos vulnerables, como el de las minorías sexuales, población migrante, tercera edad, entre otros. La literatura muestra claramente que si bien los problemas justiciables son transversales a la población, sus consecuencias y dinámicas difieren dependiendo de los grupos específicos (Sandefur, 2010). Por último, las diferencias entre las distintas dependencias de los recintos penitenciarios, públicos o privados, cuestión que excede el sentido de esta investigación, pueden hacer una diferencia relevante en las dinámicas del acceso a la justicia.

Este estudio representa un primer intento por entender el mundo penitenciario desde una visión socio-legal, más allá del derecho penal. Esta mirada implica considerar la cárcel como un espacio de derechos vigentes que deben

ser tutelados por el Estado. Más allá de ello, supone entender que la población privada de libertad se enfrenta a dificultades y a problemas de vida como cualquier otro ciudadano, las cuales, debido al contexto de encierro, se hacen más apremiantes y difíciles de solucionar. El Estado, en este sentido, como frente a cualquier persona, debe proveer de mecanismos para acceder a la justicia. Esto resulta especialmente importante si se toma en cuenta que las experiencias adversas dentro de la cárcel, como se ha justificado, amplían la sensación de injusticia de la pena para quien la sufre, reduciendo las posibilidades de procesos de reinserción social y desistimiento del delito exitosos. Dicho de otra forma, una experiencia “justa” de la pena permite auspiciar mejores resultados futuros, mejorando a su vez los niveles de paz social del país.

Referencias

- Achutegui, P.A.** (2016). Justicia procedimental aplicada. Efectos de la interacción entre menores y policía. *Boletín Criminológico* 22.
- Araujo, K.** (2017). Sujeto y neoliberalismo en Chile: rechazos y apegos. Nuevo Mundo Mundos Nuevos. <https://doi.org/10.4000/nuevomundo.70649>
- Arriagada, I., Silva, G.** (2014). La justicia ausente. El sistema penitenciario y el control judicial de la ejecución de la pena privativa de libertad en Chile. *El Control Judicial de la Cárcel en América Latina*.
- Ayres, I., Braithwaite, J.** (1992). *Responsive regulation: Transcending the deregulation debate*. Oxford University Press, USA.
- Barendrecht, M.** (2012). *Five Strategies Towards Basic Justice Care for Everyone* [WWW Document]. World Justice Project URL <https://worldjusticeproject.org/news/five-strategies-towards-basic-justice-care-everyone> (accessed 10.18.21).
- Barkworth, J.M., Murphy, K.** (2021). Procedural justice, posturing and defiant action: exploring prisoner reactions to prison authority. *Justice Quarterly*, 38, 537–564.
- Bernuz, M.J.** (2014). La legitimidad de la justicia de menores: entre justicia procedimental y justicia social. *InDret*, 1.
- Bolitho, J.** (2015). Putting justice needs first: a case study of best practice in restorative justice. *Int. J. Transitional Justice*, 3. <https://doi.org/10.1080/20504721.2015.1069531>
- Calavita, K., Jenness, V.** (2014). *Appealing to Justice*. University of California Press, Oakland.
- Carvacho, P.** (2014). Part-Time Old Traffickers?: *The Imprisoned Population for Drugs Crimes in Chile*. Stanford University.
- Carvacho, P., Arriagada, I., Cofré, L.** (2021a). Acceso a la justicia: Una revisión conceptual de sus componentes. *Oñati Socio-Legal Series*.
- Carvacho, P., Valdés, A., Mateo, M.** (2021b). El derecho a la defensa penitenciaria en Chile: cuando no hay derecho. *Política Criminal*, 16.

- Castro Morales, Á., Sanhueza, G.E., Purán, V., Cortes, J., Castro Morales, Á., Sanhueza, G.E., Purán, V., Cortes, J.** (2020). Fiscalía Judicial: posibilidades y limitaciones en su rol de inspector de prisiones. *Política Criminal*, 15, p. 871–906. <https://doi.org/10.4067/S0718-339920200002000871>
- Consejo para la reforma penitenciaria.** (2010). Primer informe del Consejo para la reforma penitenciaria 43.
- Cordero, E.** (2009). *El control jurisdiccional de la actividad de la administración penitenciaria* (Informe en derecho). Defensoría Penal Pública, Santiago, Chile.
- Crewe, B.** (2016). The sociology of imprisonment, en: *Handbook on Prisons*. Routledge.
- Crewe, B.** (2011). Depth, weight, tightness: Revisiting the pains of imprisonment. *Punishment & Society*, 13, p. 509–529. <https://doi.org/10.1177/1462474511422172>
- Crewe, B., Liebling, A., Hulley, S.** (2011). Staff culture, use of authority and prisoner quality of life in public and private sector prisons. *Australian & New Zealand Journal of Criminology*, 44(1), p. 94-115. <https://doi.org/10.1177/0004865810392681>
- Deitch, M.** (2012). The Need for Independent Prison Oversight in a Post-PLRA World. *Fed. Sentencing Report*, 24, 236–244. <https://doi.org/10.1525/fsr.2012.24.4.236>
- Figueroa Ossa, U.** (2020). La libertad condicional en el sistema de justicia chileno. Funcionamiento y modificaciones realizadas por la ley 21.124. *Revista Derecho Concepción*, 35, p. 63–78.
- Garland, D.** (2002). *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*. University of Chicago Press, Chicago.
- Grunseit, A., Forrel, S., McCarron, E.** (2008). Taking Justice into Custody: The Legal Needs of Prisoners. Law and Justice Foundation of New South Wales.
- Horvitz, M.I., López, J.** (2002). Derecho procesal penal chileno. Editorial Jurídica de Chile, Santiago.
- INDH.** (2012). *Estándares Internacionales en Materia de Personas Privadas de Libertad y Condiciones de los Centros Penitenciarios: Sistematización, Análisis y Propuestas*. Instituto Nacional de Derechos Humanos, Santiago, Chile.
- INDH.** (2011). *Estudio de las Condiciones Carcelarias en Chile 2011 - 2012: Diagnóstico del Cumplimiento de los Estándares Internacionales de Derechos Humanos*. Instituto Nacional de Derechos Humanos, Santiago, Chile.
- Kalinsky, B.** (2008). El agente penitenciario: la cárcel como ámbito laboral. *RUNA Archivo Para Las Ciencias del Hombre*, 28, p. 43–57. <https://doi.org/10.34096/runa.v28i1.1209>
- Kendall, S.** (2010). *Tutela judicial de la relación jurídica penitenciaria*. Librotecna, Santiago, Chile.
- Lidebinsky, S.** (2015). Rediseño del modelo de defensa penitenciaria para adultos privados de libertad en el nuevo sistema procesal penal. *Revista de Estudio de las Políticas Públicas*, 1, p. 226–245. <https://doi.org/10.5354/>

repp.v1i0.38378

- Liebling, A.** (2011). Moral performance, inhuman and degrading treatment and prison pain. *Punishment & Society*. 13, 530–550.
- Maldonado, M.** (2009). *Informe Fiscal Judicial Mónica Maldonado sobre cárceles*.
- Mardones, F.** (2011). *Documento de trabajo No1 DPP: La doctrina de las relaciones de sujeción especial en la jurisprudencia*. Defensoría Penal Pública. Chile.
- Matthews, R.** (2011). Una propuesta realista de reforma para las prisiones en Latinoamérica. *Política Criminal*. 6, 296–338. <https://doi.org/10.4067/S0718-33992011000200003>
- McNeill, F.** (2006). A desistance paradigm for offender management. *Criminology & Criminal Justice* 6, 39–62. <https://doi.org/10.1177/1748895806060666>
- Mulvey, E.P., Schubert, C.A.** (2012). *Transfer of juveniles to adult court: Effects of a broad policy in one court*. Washington, DC: US Department of Justice, Office of Justice Programs, Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention.
- OEA - Relatoría de las personas privadas de libertad.** (2008). Comunicado de Prensa 39/08 *Relatoría de las personas privadas de libertad concluye su visita a Chile*.
- OECD, Open Society Foundations.** (2019). *Legal Needs Surveys and Access to Justice*. OECD. <https://doi.org/10.1787/g2g9a36c-en>
- OECD, Open Society Foundations.** (2016). Leveraging the SDG's for Inclusive Growth: Delivering Access to Justice for All, *Issues 2016 Brief*.
- Open Government Partnership.** (2020). *Justice Policy Series, Part II: Open Justice* [WWW Document]. Open Gov. Partnersh. URL <https://www.opengovpartnership.org/documents/justice-policy-series-part-ii-open-justice/> (accessed 10.18.21).
- Open Government Partnership.** (2019). *Justice Policy Series, Part I: Access to Justice* [WWW Document]. Open Gov. Partnersh. URL <https://www.opengovpartnership.org/documents/justice-policy-series-part-i-access-to-justice/> (accessed 10.18.21).
- Ossa, U.O.F.,** (2018). La libertad condicional como mecanismo de prevención del delito y promotor de la reinserción social: Propuestas para una reforma basada en evidencia. *Derecho y Justicia*, 6, p.9-28. <https://doi.org/10.29344/07196377.6.1405>
- Pina-Sánchez, J.** (2021). *Reexaminando el rol de la Justicia Procedimental como precursor de legitimidad institucional | POSTC. Crimen, Ciencia, Sociedad* [WWW Document]. URL <https://postc.umh.es/minipapers/reexaminando-el-rol-de-la-justicia-procedimental-como-precursor-de-legitimidad-institucional/> (accessed 6.29.21).
- Rochow, D.** (2016). *Afectaciones sistemáticas de derechos y control judicial carcelario: Elementos para una crítica de la ejecución penitenciaria en Chile*. Universidad de Chile.

- Sandefur, R.L.** (2015). What We Know and Need to Know about the Legal Needs of the Public White Papers. *S. C. Law Rev.* 67, 443–460.
- Sandefur, R.L.** (2010). *Access to Civil Justice and Race, Class, and Gender Inequality*. Social Science Research Network, Rochester, NY.
- Seneviratne, M.** (2012). Ombudsmen and prisoner complaints in the UK. *Journal of Social Welfare and Family Law*, 34(3), pp.339-356.
- Seneviratne, M.** (2010). The prisons and probation ombudsman: a review. *Nottingham Law Journal*, 19(1).
- Stippel, J.** (2013). *Cárcel, derecho y política*. LOM Ediciones.
- Stippel, J., Medina González, P.** (2021). Cuando los jueces visitan semestralmente las cárceles. La visita carcelaria en Chile después de la reforma procesal penal. *Política Criminal*. 16, 321–357. <https://doi.org/10.4067/S0718-33992021000100321>
- Stippel, J.A.** (2006). *Las cárceles y la búsqueda de una política criminal para Chile: un estudio acerca de acceso a la justicia, la violación de derechos y el nuevo proceso penal*. Lom Ediciones.
- Stippel, J.A., Medina, P.C., Lillo, R.** (2020). Obstacles to the mobilization of rights in cases of prisoner defense in Chile. *Revista Brasileira Direito Processal Penal* 6, 1735–1775. <https://doi.org/10.22197/RBDPP.V6I3.356>
- Sykes, G.M.** (1958). *The society of captives: a study of a maximum security prison*. Princeton University Press, Princeton, N.J.
- Thibaut, J.W., Walker, L.** (1975). *Procedural justice: A psychological analysis*. L. Erlbaum Associates.
- Tyler, T.R.** (2006). Restorative justice and procedural justice: Dealing with rule breaking. *Journal of social issues*, 62(2), p.307.
- Tyler, T.R.** (2003). *Procedural Justice, Legitimacy, and the Effective Rule of Law*. En Tonry, M. Crime and Justice: A Review of Research.
- Tyler, T.R.** (1990). *Why people obey the law*. Yale University Press, New Haven.
- Tyler, T.R., Jackson, J., Bradford, B.** (2014). *Psychology of procedural justice and cooperation*, en: Bruinsma, G., Weisburd, D. (Eds.). Springer, New York, USA.
- United Nations Development Programme.** (2004). *Access to Justice Practice Note*.
- Valenzuela, J.** (2005). Estado actual de la reforma al sistema penitenciario en Chile. *Revista Centro de Estudios de la Justicia* 6, 191–209.
- Vázquez, D., Fernández, E.** (2013). Confianza en los tribunales penales: una vía normativa a la cooperación ciudadana con la justicia más allá de la amenaza y la coerción. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*. ISSN 1695-0194
- Villagra, C., Droppelmann, C.** (2016). *The Law, Practice and Experience of 'Conditional Freedom' in Chile: No Man's Land*, en: Armstrong, R., Durnescu, I.

(Eds.), *Parole and Beyond: International Experiences of Life After Prison*, Palgrave Studies in Prisons and Penology. Palgrave Macmillan UK, London, pp. 191–218. https://doi.org/10.1057/978-1-349-95118-5_8

World Justice Project. (2019). **Global Insights on Access to Justice 2019** [WWW Document]. World Justice Proj. URL <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/global-insights-access-justice-2019> (accessed 10.20.21).

CÓMO CITAR ESTE CAPÍTULO:

Carvacho, P., Marcazzolo, X., Fernández, M.J. (2022). Acceso a la justicia en personas privadas de libertad. En Centro de Políticas Públicas (ed.), *Propuestas para Chile. Concurso de Políticas Públicas 2021*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 217-268.

A diez años del lanzamiento de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos: herramientas e indicadores para medir su implementación en las empresas en Chile

INVESTIGADORES

JUAN EDUARDO IBÁÑEZ

Facultad de Derecho UC y Programa de Sostenibilidad Corporativa Derecho UC

LILIANA GUERRA

Escuela de Trabajo Social UC

CARLOS CIAPPA

Facultad de Derecho UC

FRANCISCO LOYOLA

ELISA FERNANDOIS

BEGOÑA ALBORNOZ

Programa de Sostenibilidad Corporativa Derecho UC

Resumen¹

Esta propuesta de política pública tiene su origen en la necesidad identificada por los investigadores del Programa de Sostenibilidad Corporativa de la Facultad de Derecho UC al evaluar la primera versión del Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas de Chile (PAN) el año 2020. Su objetivo es realizar propuestas concretas que puedan ser incorporadas en la segunda versión de esta política pública. En efecto, estas buscan resolver uno de los principales desafíos identificados durante el proceso de evaluación del PAN: cómo evaluar la implementación, en las empresas públicas y privadas en Chile, de los estándares de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (PRNU).

¹ Esta propuesta fue presentada por sus autores en un seminario organizado por el Centro de Políticas Públicas UC, realizado el 26 de noviembre del año 2021, en el que participaron como panelistas Lorena Recabarren, subsecretaria de Derechos Humanos, y Mauricio Larrain, comisionado de la Comisión para el Mercado Financiero.

Para resolver este desafío, el equipo investigador propone un instrumento de monitoreo a ser aplicado por la Subsecretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el cual se construye sobre una serie de indicadores, también incluidos en esta propuesta. Estos fueron elaborados luego de una revisión de los mejores marcos de reporte a nivel comparado y de un análisis cualitativo encaminado a descubrir el grado de relevancia y asimilación percibidos por directivos y ejecutivos de grandes empresas chilenas, respecto del marco de derechos humanos y empresas de Naciones Unidas.

En este trabajo también se incluyen propuestas relacionadas con la promoción del reporte sobre la implementación de los PRNU en las empresas públicas y privadas en Chile. Para ello, se consideran recomendaciones a fin de que la Subsecretaría de Derechos Humanos invite a la Comisión para el Mercado Financiero y al Sistema de Empresas Públicas a ser parte del nuevo PAN, en su calidad de órganos competentes para regular la información que reportan las empresas.

Finalmente, cabe hacer presente que, durante el transcurso de la investigación, la Comisión para el Mercado Financiero (CMF) emitió la Norma de Carácter General N° 461, que define obligaciones para incluir temas de sostenibilidad y gobierno corporativo en la memoria anual de las empresas fiscalizadas. Esta nueva norma incluye, como fue sugerido por nuestro equipo en el contexto del desarrollo de esta investigación, una referencia expresa a los PRNU y a la gestión de los derechos humanos en la empresa. Este es un avance significativo tanto para los objetivos de este estudio, como para la promoción de los PRNU en nuestro país.

1. Introducción

1.1. Los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas: un marco universalmente reconocido de conducta empresarial responsable

El marco de los derechos humanos y empresas, que se consagra en la esfera internacional con la aprobación de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos² (PR o PRNU)³ por unanimidad en el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas el año 2011, se desarrolla como res-

2 Los PRNU, cuya elaboración fuera encargada por el ex secretario general de las Naciones Unidas Kofi Annan al académico de la Universidad de Harvard, John Ruggie, consisten en 31 principios comentados que buscan esclarecer el rol de los estados y las empresas frente al respeto de los derechos humanos, organizados en torno a tres pilares interdependientes para (i) Proteger; (ii) Respetar; (iii) y Remediar, en caso de afectación de Derechos Humanos. El primer pilar está dirigido al Estado, el segundo a las empresas, y el tercero tanto al Estado como a las empresas (Sherman III, 2020).

3 https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_en.pdf

puesta a la creciente influencia que las grandes empresas han logrado ejercer en el mundo desde los años 80. En particular, este marco surge como reacción a notorios acontecimientos que demostraron el potencial de impacto adverso que las empresas pueden llegar a tener en los derechos humanos de las personas y comunidades cuando no identifican ni gestionan adecuadamente los riesgos de sus operaciones, especialmente en sus cadenas de suministro.

Desde su lanzamiento, las recomendaciones de los Principios Rectores han sido gradualmente asimiladas por organismos internacionales, organizaciones de estandarización, gobiernos, empresas y organizaciones de la sociedad civil (De Felice, 2015)⁴ constituyéndose hoy, a 10 años de su lanzamiento, en un estándar internacional reconocido y autorizado de conducta empresarial responsable.

Los PRNU, como norma internacional, tienen la categoría de *soft law*, es decir, no son jurídicamente vinculantes para el Estado y las empresas en el territorio chileno. No obstante ello, su principal contribución es la de entregar un marco metodológico para que el Estado y las empresas puedan asegurar y respetar las obligaciones relativas a los derechos humanos ya existentes, por medio de una serie de principios o lineamientos que facilitan la construcción de sistemas de identificación y gestión de riesgos e impactos en derechos humanos en las empresas, entre otras directrices (Lagoutte et al., 2016; Naciones Unidas, 2011).

A la fecha, muchas organizaciones públicas y privadas han desarrollado metodologías y formas concretas para promover y evaluar la implementación efectiva por parte de las empresas de los PRNU. En Chile, la pertinencia de hacer frente a este desafío desde la política pública viene dada por una serie de factores que consideran, entre otros, los impactos de las empresas, el cambio climático y un contexto social marcado por una crisis de confianza en las instituciones y en las empresas que exige, de parte de estas, una acción decidida y coherente que ponga énfasis en la dignidad de las personas, la identificación temprana de impactos y el respeto de los derechos humanos.

A nivel gubernamental, varios países han asumido la responsabilidad de implementar y promover el marco de los PRNU por medio de Planes de Acción Nacional específicos, tal como lo han recomendado el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas (Consejo de Derechos Humanos, 2014) y el Grupo de Trabajo especializado de las Naciones Unidas (Grupo de Trabajo Naciones Unidas, 2012; Grupo de Trabajo Naciones Unidas, 2017). Estos son

4 Algunos ejemplos que demuestran la popularidad y el reconocimiento que se le ha dado al marco definido por los PRNU son, como destaca Damiano de Felice, la actualización por parte de la OCDE de sus Líneas Directrices para Empresas Multinacionales y la suma de un capítulo de derechos humanos; y la incorporación de algunas recomendaciones del marco de los PRNU en el estándar ISO 26000 sobre responsabilidad social.

documentos de política pública en los que un gobierno articula prioridades y enumera las acciones que se adoptarán para apoyar la implementación de obligaciones y compromisos nacionales o internacionales acerca de un área o tema particular (Muñoz Quick et al., 2017), en este caso, referido al marco de los derechos humanos y empresas⁵.

Según información disponible del Instituto Danés de Derechos Humanos, a la fecha, 27 países han dictado un PAN y otros 14 se encuentran en proceso de elaboración⁶. Dentro de los primeros está Chile, cuyo PAN fue publicado el año 2017 y ahora se desarrolla su segunda versión, trabajo que lleva adelante la Subsecretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Sin perjuicio de lo expuesto, el marco de los PRNU no ha tenido una asimilación profunda y transversal en las empresas chilenas, como desarrollaremos en nuestro análisis cualitativo más adelante. Así también, todavía hay poca información disponible reportada por las mismas empresas, sobre cuánto han avanzado con la implementación del marco. Por ello, la segunda versión del PAN es una excelente oportunidad para coordinar la colaboración de distintos actores públicos que pueden incidir en una aceleración de la puesta en práctica de los estándares en nuestro país, especialmente buscando una mayor transparencia y monitoreando el nivel de implementación de PRNU reportados por las empresas, ya sean públicas o privadas.

1.2. Objetivos de la investigación

En el marco descrito, el objetivo general de este proyecto es elaborar recomendaciones específicas de política pública para el nuevo Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas dirigidas a: (i) la construcción de una herramienta de monitoreo de la implementación de los PRNU en las empresas públicas y privadas en Chile en el nuevo PAN; y (ii) promover una mayor disponibilidad de información sobre la implementación de los PRNU en las empresas señaladas.

Ello puede desagregarse en los siguientes objetivos específicos:

- a. Relevar, con base en el proceso de evaluación del PAN chileno, la necesidad de contar con un instrumento de monitoreo de la implementación de los PRNU en el nuevo PAN.
- b. Detectar, por medio de un análisis documental de información pública de las empresas, los marcos de reporte de información no financiera más usados en Chile y la disponibilidad de información sobre derechos humanos

⁵ Como señala el Consejo de Derechos Humanos en su resolución 26/22 (Consejo de Derechos Humanos, 2014), los Planes de Acción Nacional y otros marcos similares en empresas y Derechos Humanos pueden desempeñar un rol importante en la promoción e implementación comprensiva y efectiva de los Principios Rectores. <http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=A/HRC/RES/26/22&Lang=S>

⁶ <https://globalnaps.org/>

en las empresas chilenas, públicas y privadas, para saber si hay suficiente información para la elaboración de un instrumento de monitoreo.

- c. Identificar facilitadores y obstaculizadores cualitativos para la implementación y reporte de los PRNU en las empresas en Chile del sector privado, para afinar las propuestas del instrumento e indicadores a la realidad de la asimilación del tema en nuestro país.
- d. Analizar distintos *benchmarks*, indicadores y marcos de reporte que evalúan la implementación de los PRNU, para identificar elementos mínimos y lecciones útiles y relevantes para una propuesta de política pública.
- e. Realizar propuestas concretas a ser incluidas en el nuevo PAN, correspondientes a compromisos específicos que pudieran asumir los distintos organismos que participen de esta política pública y que vayan encaminados a promover la disponibilidad de información sobre la implementación de los PRNU en las empresas públicas y privadas.
- f. Analizar el proceso de monitoreo del PAN alemán como mejor ejemplo comparado de un proceso de evaluación de la implementación de los PRNU en las empresas de un país realizado por un organismo público.
- g. Realizar una propuesta sencilla de indicadores e instrumento de monitoreo, para ser ejecutado por la Subsecretaría de Derechos Humanos durante la vigencia del nuevo PAN, que le permita evaluar el nivel de implementación de los estándares de los PRNU en las empresas en Chile.

1.3. Metodología

La metodología de desarrollo de este trabajo consistió, en primer lugar, en un análisis documental y bibliográfico. Sobre el primero, se revisaron los reportes de sostenibilidad o integrados de las 30 empresas del índice IPSA Chile y de las empresas del Sistema de Empresas Públicas (más Codelco, ENAP, ENAMI y TVN) para efectos de determinar el grado y profundidad actual de reporte en temas de derechos humanos.

Por otro lado, con el objetivo de complementar las conclusiones y refinar los indicadores y las propuestas de política pública, se realizó un análisis cualitativo⁷ por medio de entrevistas semiestructuradas y *focus groups* a: i) gerentes legales o de áreas relacionadas con la implementación de los PRNU en las empresas; y ii) oficiales de cumplimiento o de áreas de identificación y gestión de riesgos de empresas. Por razones prácticas asociadas al tiempo disponible para la ejecución de este trabajo, a la extensión del mismo y un criterio de selección estratégico, la muestra del análisis cualitativo se limitó a empresas del índice IPSA Chile, que considera a aquellas de mayor capitalización en la

7 Como señala Flick, la investigación cualitativa se caracteriza porque las subjetividades, tanto del investigador como de los sujetos a los que se estudia, se vuelven parte del proceso de investigación. Así, las reflexiones, sesgos, reacciones y observaciones de todos los sujetos intervinientes se convierten en datos de propio derecho, se documentan, analizan y sistematizan (Flick, 2012).

Bolsa de Santiago de Chile, muestra representativa de las más grandes a nivel nacional. Sin embargo, quedaron fuera las pequeñas y medianas, al igual que las públicas. Un análisis cualitativo más profundo sobre facilitadores y obstaculizadores para la implementación de los PRNU en estas deberá dejarse para otra oportunidad.

El análisis cualitativo⁸ realizado pretendió identificar obstaculizadores y facilitadores subjetivos que pudieran estar entorpeciendo o permitiendo la implementación de las recomendaciones de los PRNU en las empresas del país. Para ello, se buscó llegar a quienes están normalmente a cargo de implementar o reportar sobre las políticas de derechos humanos en las empresas: mayoritariamente a las gerencias legales, de sostenibilidad y de *compliance*. Los instrumentos específicos de levantamiento fueron entrevistas semiestructuradas y *focus groups*, todos realizadas por videoconferencia en consideración a la situación sanitaria en el país.

Del estudio finalmente participaron representantes de 13 empresas del IPSA, y de otras dos empresas que, aunque no forman parte del referido índice, estuvieron interesadas y fueron consideradas por el equipo investigador como admisibles debido a sus similares características en cuanto a tamaño y años de operación en el país. Dado que las empresas participantes equivalen a un 43,4% del total de la población estudiada (30 empresas que componen el índice IPSA) y que el análisis cualitativo es, además, complementado por otros análisis documentales y cuantitativos, estimamos que la investigación permite obtener datos que representan, de manera fehaciente, la realidad de las empresas más grandes en el país.

Cabe destacar, sin embargo, que es probable que exista un sesgo de auto-selección en las empresas que decidieron participar en esta investigación, lo que puede influir en que las opiniones levantadas demuestren una realidad un poco más favorable a la realidad general de las empresas del índice IPSA Chile. Por último, para asegurar la validez de la investigación, se buscó conseguir el punto de saturación de la información.

2. Sobre el primer Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas en Chile y la necesidad de contar con más información desde las empresas

Durante el año 2020, el Programa de Sostenibilidad Corporativa de la Facultad de Derecho UC se adjudicó el trabajo de evaluar el Plan de Acción

⁸ El tratamiento de la información recogida se hizo por medio de un análisis de contenido, definido como una forma de procesar los datos cualitativos que permite la construcción de modelos, categorías y relaciones que dan cuenta de las opiniones y motivaciones de los actores (Paillé, 2006).

Nacional de Derechos Humanos y Empresas chileno. Esta evaluación⁹ arrojó como resultado general que el primer PAN chileno tuvo un impacto más bien moderado a bajo con relación a su objetivo principal: promover el marco de respeto y protección a los derechos humanos de los PRNU (Ibáñez et al., 2020). Ello, sin perjuicio de haber cumplido otras metas relativas a la difusión del marco tanto en el sector público como privado. Dentro de otras muchas conclusiones, quedó en evidencia que la tarea de evaluación se vio dificultada por algunas deficiencias de los indicadores¹⁰ incluidos en la política pública. Tener buenos indicadores es necesario para medir el éxito o para decidir sobre la necesidad de intervención de una política pública en curso (Pistor, 2012).

En efecto, uno de los principales problemas identificados¹¹ durante la evaluación del PAN chileno fue el hecho de que la política pública carecía de algún instrumento que le permitiera medir el cumplimiento de uno de sus principales objetivos: cuál es la implementación de los Principios Rectores en las empresas del país (Ibáñez et al., 2020). Contar con una buena herramienta para medir el estado de implementación del estándar que el Plan de Acción Nacional busca promover, permitiría, entre otros, (a) tener información actualizada, durante el proceso de diseño e implementación de la política, con el propósito de hacer ajustes o promover acciones concretas tendientes a alcanzar los fines del PAN; (b) evaluar fundadamente, como sucedió en Alemania, la necesidad de una mayor regulación vinculante; y (c) mejorar el uso de los recursos públicos asignándolos de forma directa a aquellos elementos de los PRNU donde la implementación sea más lenta.

Establecida la necesidad y pertinencia de un instrumento de monitoreo, corresponde evaluar si están los elementos necesarios para su desarrollo y aplicación. Como el objetivo es evaluar la implementación de un estándar

9 Sin perjuicio de lo expuesto en cuanto a la falta de herramientas de monitoreo adecuado, cabe hacer presente que la evaluación desarrollada tuvo las limitaciones propias de una investigación de tipo cualitativa y es que, al medir percepciones, su utilidad para determinar con cierta precisión las variables y su causalidad en el impacto de la política pública queda influida, de forma insuperable, por la subjetividad de los entrevistados y del investigador (Porter y Shortall, 2008). Así, aunque la inclusión de consultas a expertos y grupos de interés en la evaluación de políticas públicas tiene beneficios conocidos (Porter y Shortall, 2008), además del potencial de mejorar su calidad general (Nie, 2004; Grupo de Trabajo Naciones Unidas, 2016), para determinar de forma precisa el impacto de una política pública es necesario que dicho estudio sea acompañado por el análisis de herramientas e indicadores que estén incluidos en la misma política pública y a los que se le pueda hacer un seguimiento periódico durante la ejecución de la misma (Ibáñez et al., 2020). Esta deficiencia de instrumentos de monitoreo respecto de la implementación de los Principios Rectores en las empresas es lo que este trabajo busca, precisamente, solucionar.

10 Por indicadores nos referimos a aquella colección de datos rankeados ordenadamente con el propósito de representar el desempeño previo o proyectar el desempeño futuro de una política pública, con relación a un estándar u objetivo definido previamente (Davis, Kingsbury y Merry, 2012). Tener buenos indicadores es necesario para medir el éxito, o para decidir sobre la necesidad de intervención de una política pública en curso (Pistor, 2012).

11 En la evaluación del PAN chileno se identificaron varios problemas asociados a los indicadores de la política pública, como que estos no guardaban relación con las brechas identificadas en el Estudio de Línea Base o con los temas levantados en los procesos de participación, entre otros aspectos formales (Ibáñez et al., 2020).

voluntario de conducta empresarial, lo primero es determinar si actualmente existe información suficiente de las empresas, tanto públicas como privadas, respecto de los elementos que serían evaluados por el instrumento de monitoreo.

3. Análisis del estado de reporte en Chile respecto de las temáticas de sostenibilidad y derechos humanos

Como se señaló anteriormente, para el desarrollo de un instrumento de monitoreo de la implementación de los lineamientos de conducta empresarial de los PRNU, es necesario determinar primero si es que hay información actualmente disponible sobre ello respecto de las empresas en Chile, tanto públicas como privadas. Como este antecedente tiene una gran relevancia para el objetivo de este trabajo, el equipo investigador decidió analizar los reportes integrados o de sostenibilidad, además de otra información pública disponible de las 30 empresas del índice IPSA Chile, las de mayor capitalización que se transan en la Bolsa de Santiago de Chile. Junto con ello, se revisaron los mismos antecedentes respecto de las 19 empresas del Sistema de Empresas Públicas, entre las que se encuentran Correos de Chile, Metro, EFE, además de nueve empresas portuarias, entre otras, a las que se agregaron Codelco, ENAP, ENAMI y TVN.

Sobre la información levantada, en primer lugar, se hizo un análisis general para descubrir cuáles eran los marcos de reporte de información no financiera más usados en Chile. Luego, se analizó específicamente la información disponible de las empresas respecto de la temática de derechos humanos, categorizándolas en dos grupos: (1) aquellas que tienen algún apartado dedicado a los derechos humanos, aunque sin señalar formas específicas de gestión o transparentar si tienen identificados los temas de derechos humanos materialmente relevantes para la empresa; y (2) aquellas que reportan aquellos temas específicos de derechos humanos que consideran como materialmente relevantes para la empresa. Ambos grupos están lejos de entregar información suficiente para saber si cumplen con los elementos centrales de los PRNU. Los resultados se resumen en la siguiente tabla:

TABLA 1. Análisis de Memorias o Reportes de Sostenibilidad de Empresas Públicas y del IPSA en Chile

Criterio de Análisis	Empresas públicas	Empresas IPSA
Reporta conforme estándar Global Reporting Initiative GRI	66,67%	76,67%
Reporta conforme a estándar SASB	4,17%	13,33%
Empresas que mencionan DD.HH.	16,67%	60%
Empresas que reportan temas de DD.HH. materialmente relevantes	4,17%	13%

Fuente: elaboración propia en base a información pública.

Conclusiones generales de este análisis son: (1) el GRI es el marco de reporte de información financiera más usado en Chile, al menos como referente para estructurar los reportes integrados o de sostenibilidad (sin que conste en alguna certificación o evaluación externa); (2) un número importante de empresas del índice IPSA Chile informa sobre algunos temas generales de derechos humanos, aunque el contenido y la referencia a los elementos mínimos de los PRNU dista mucho de ser completa y, por lo tanto, es insuficiente para una evaluación de la implementación del estándar; (3) hay una brecha de reporte en temas de derechos humanos entre la empresa pública y privada importante; y (4) solo un porcentaje bajo de empresas reporta sobre los temas de derechos humanos que le son materialmente relevantes.

De este análisis puede concluirse que actualmente no hay suficiente información en Chile sobre cuánto han avanzado las empresas en la implementación de los estándares de los PRNU. Sin esta información, es poco probable que un instrumento de monitoreo tenga insumos suficientes para poder llegar a una conclusión que sea concordante con la realidad de la empresa nacional y, por tanto, que sea útil para la política pública. Lo anterior lleva a que sea necesario que, junto con la propuesta de instrumento de monitoreo, se consideren otras propuestas que vayan dirigidas a promover la disponibilidad de información sobre la implementación de los PRNU en las empresas en Chile. La reciente dictación de la NGC N° 461 de la CMF contribuye al objetivo de promover la generación de información, como se expondrá más adelante.

4. Antecedentes para la construcción de indicadores e instrumento monitoreo PAN

En el siguiente apartado, se revisarán distintos antecedentes relevantes para la construcción de indicadores sobre la implementación de los PRNU, y del instrumento de monitoreo a ser ejecutado por la Subsecretaría de Derechos Humanos. Este apartado considera: un análisis cualitativo de la asimilación del marco de los derechos humanos en las empresas en Chile, realizado por medio de entrevistas y *focus groups* a ejecutivos y directivos de grandes empresas chilenas; un análisis de los principales estándares y marcos de reporte que evalúan la implementación de los PRNU a nivel comparado, un análisis del proceso de monitoreo del PAN alemán como mejor ejemplo comparado de la ejecución de un proceso de monitoreo de la implementación de los PRNU realizado en el contexto de un Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas.

4.1. Análisis cualitativo sobre la asimilación del marco de derechos humanos y empresas en Chile

En este apartado se resumen los principales descubrimientos del proceso cualitativo, que consistió en entrevistas y *focus groups* a gerentes legales, oficiales de cumplimiento, y otros directivos y ejecutivos de empresas normal-

mente vinculados a la implementación o al reporte de las políticas de derechos humanos en las empresas. Lo anterior, para poder afinar las propuestas del instrumento de monitoreo y los indicadores a la realidad de la asimilación del tema en nuestro país.

- a. **Sobre si los derechos humanos son un asunto al que la empresa debe dedicar atención.** Es posible reconocer coincidencia en los discursos de los entrevistados en señalar que este es un aspecto importante en la gestión de la empresa, especialmente dado el contexto que se vive en nuestro país, y que hay bastante consenso –sobre todo a nivel internacional– en posicionar a los derechos humanos como un aspecto relevante para la empresa. No todos los entrevistados asumen esto con la misma fuerza, pero pareciera que es un tema que al menos –nominalmente– no hay dudas que es relevante y que incluso algunos caracterizan como “asentado”. Así, por ejemplo, un participante señala que: “Este tema está indistintamente incorporado a las compañías globales. Los derechos humanos son un estándar mínimo muy bueno, para construir un nivel de cumplimiento y de identidad de compañía a nivel más global”.

Otro punto que se menciona refiere a que el concepto de derechos humanos en nuestro país causa cierta resistencia inicial, debido a que se asocia a una posición o tendencia política particular o incluso a una posición definida sobre la historia del país. Así, por ejemplo, fue señalado por uno de los participantes que en los directorios el tema presenta resistencia “porque se asocia a una historia política muy cargada”, mientras que otro afirmaba que: “Cuando al interlocutor le hablas de DD.HH., salta su posición política. En la historia, hay una carga emocional, subconsciente quizás”. Esa resistencia al concepto de derechos humanos parece estar especialmente presente en los directorios y la alta administración, lo que los participantes asocian a un tema generacional.

Se aprecia en algunos participantes una preocupación por los límites de lo que se exige a las empresas en relación con la gestión de los derechos humanos y, sobre todo, por la creciente expansión de lo que abarca el compromiso de respetar los derechos humanos, con bordes difusos y poco claros. Por último, si bien no es una opinión generalizada, algunos participantes manifiestan la idea de que aún falta mucho para que el tema esté arraigado en la cultura de las empresas nacionales, lo que se visualiza en que el tema suele estar radicado, incluso en las empresas que más han avanzado, en áreas especializadas como las áreas legales, de *compliance* o sostenibilidad, pero que aún falta mucho para darle una bajada más operativa y generalizada.

- b. **La promoción de los derechos humanos en las empresas en Chile: educar e implementar de manera paulatina.** Existe coincidencia entre los participantes en cuanto a que es necesario educar sobre este tema en las empresas para profundizar la implementación de los estándares de los

PRNU. Así, una participante de uno de los *focus group* afirma que: “Sin una labor pedagógica, ningún esfuerzo llegará a puerto. No es un tema visibilizado, hay que partir porque se entienda, y desde ahí sentar las bases”. Así también, los participantes insisten en la importancia de que los desarrollos en este tema se promuevan de forma paulatina, escalonada, eligiendo temas prioritarios y sobre la base de un enfoque eminentemente voluntario.

- c. **Sobre la implementación en las empresas en Chile de los elementos de los PRNU.** Haciendo alusión general a un sistema de identificación y gestión de impactos, se señala por varios entrevistados que ya existen sistemas implementados, en algunos casos desde hace varios años, aunque no específicamente dirigidos a la identificación de impactos en derechos humanos. Se manifiesta, también, que se realizan esfuerzos por desarrollar sistemas internos de identificación de impactos, y que hacerlo directamente de los trabajadores y partes interesadas es un proceso difícil y aún no resuelto en la empresa en Chile.

Varios participantes hacen mención expresa a procesos de debida diligencia en derechos humanos, señalando que están promoviendo su implementación o preparando los elementos necesarios para ello. Así también, algunos expresan que sus empresas ya han llevado adelante procesos de debida diligencia, y que se encuentran en la etapa de internalizar los impactos identificados para desarrollar mecanismos de gestión, objetivos y mecanismos de control. En algunas de las empresas, las áreas de *compliance* parecen desempeñar un rol protagónico en la internalización y el control de los riesgos de impactos identificados en los procesos de debida diligencia.

Por último, es posible señalar que hay percepciones distintas respecto de la urgencia e importancia del tema según el tipo de empresa a la que pertenecen los participantes, siendo evidente un mayor sentido de urgencia de la implementación de estándares en las empresas multinacionales con matrices extranjeras, o incluso en aquellas empresas nacionales que tienen una importante presencia regional.

- d. **Sobre la disposición de las empresas a reportar sobre los riesgos y sistemas de gestión en derechos humanos.** Si bien ninguno de los participantes menciona una postura contra la reportabilidad, es posible encontrar tres discursos en el grupo de participantes de los *focus group*. Por un lado, están quienes consideran que los reportes son necesarios, que ya se ha comenzado un camino sin retorno en este sentido, y que, en los países desarrollados, la reportabilidad en temas de derechos humanos y empresas es incuestionable. Dicha opinión era defendida por aproximadamente uno de cada seis participantes de los *focus groups*.

Un segundo discurso, sobre el que hubo bastante consenso, tiene que ver con una postura más moderada en el sentido de sostener que cada empresa debiera tener sus propios tiempos, que hay que ser prudentes en el sentido de que las empresas deben ir a la velocidad adecuada a sus propias circuns-

tancias, especialmente cuando se trata de un marco de adopción voluntario: “Normalmente las cosas que se hacen bien toman tiempo. Lo que rige en una empresa es la prudencia, lo que implica una velocidad adecuada, dependiendo de sus circunstancias”. Así también, identificamos a un grupo que representa aproximadamente a un tercio de los participantes, que manifiestan que las empresas chilenas en general son reticentes a reportar, especialmente en lo relativo a aspectos negativos como los impactos de la empresa. Incluso, algunos expresan preocupación por la eventual exigencia de reporte en temas que pueden impactar a la imagen de la empresa de forma significativa.

Por último, señalar que hubo acuerdo en la utilidad que tienen los marcos de reporte como el GRI, o lo solicitado para el Dow Jones Sustainability Index, para que las empresas puedan construir y orientar sus políticas de transparencia y reporte.

En lo que respecta al análisis cualitativo, podemos concluir que, a nivel nacional, existe cautela en los equipos gerenciales de las empresas respecto del marco de los derechos humanos e, incluso, en algunos casos cierto desconocimiento sobre la relevancia y elementos mínimos que lo constituyen. No obstante lo anterior, identificamos en general también un convencimiento de la necesidad de avanzar en la implementación de los estándares de parte de quienes participaron en los *focus groups* y entrevistas. Por ello, consideramos que es adecuado y oportuno que los indicadores que se propongan recojan los elementos centrales del marco de los PRNU y contengan una meta prudencial respecto del comportamiento esperado de las empresas, pero no tan extremo como para producir rechazo y resistencia a un marco de *soft law* que pudiera dificultar la asimilación de las recomendaciones y beneficios del estándar.

4.2. Sobre los principales índices, *benchmarks* y *rankings* que miden la implementación de los PRNU

A la fecha de este trabajo, existen más de diez marcos de reporte asociados a organizaciones privadas y no gubernamentales que evalúan la implementación de las recomendaciones de los PRNU^{12 13}. Así las cosas, iniciativas como el nuevo GRI y las otras que se revisarán a continuación son esenciales para el desarrollo de indicadores que sean coherentes y efectivos para medir la implementación de los estándares.

12 Corporate Human Rights Benchmark (CHRB) del World Benchmarking Alliance; el Dow Jones Sustainability Index de RobecoSAM (DJSI); el FTSE ESG Rating; la Global Network Initiative (GNI); el GRI Global Reporting Initiative, que a la fecha cuenta con un reporte específicamente dedicado a medir la implementación del marco de los PR, el GRI 412; el International Council on Mining and Metals Assurance Framework (ICMM); Know the Chain, sobre sistemas para prevenir el trabajo forzoso en las cadenas de suministro; las diversas directrices de la OCDE; entre varias otras.

13 Muchas son mediciones realizadas por instituciones financieras que han desarrollado indicadores especializados dirigidos a inversionistas a medida que el interés de este sector ha ido en aumento desde el lanzamiento de los Principios Rectores el año 2011 (De Felice, 2015), tendencia que muy probablemente se va a seguir profundizando, en tanto sigan avanzando las regulaciones que convierten en norma vinculante las recomendaciones de los Principios Rectores.

A continuación, se presentará una selección de los principales marcos de reporte en temas de derechos humanos y empresas que podrían ser usados como insumo por los organismos reguladores para el diseño de exigencias de reporte. Los estándares¹⁴ fueron seleccionados en base a tres criterios: (1) transparencia de las metodologías e indicadores de reporte o evaluación; (2) reconocimiento de publicaciones, organismos internacionales e instituciones especializadas; y (3) el análisis realizado respecto de los marcos de reporte más usados en Chile.

A ello corresponde agregar que en la bibliografía se destacan especialmente (Cort y Esty, 2020; Prakash, Rovenpor y Demir, 2017) los estándares de reporte elaborados por el Global Reporting Initiative (GRI) y los del Sustainability Accounting Standards Board (SASB)¹⁵. Debido a que muy pocas empresas en Chile refieren a SASB en sus reportes de sostenibilidad o integridad, se optó por limitar el análisis de este trabajo a los estándares del GRI, para evaluar su utilidad como insumo de indicadores o información relevante sobre Derechos Humanos en la empresa, a lo que se agregó como estándar el UNGP Reporting Framework y el Corporate Human Rights Benchmark, por ser destacados por la academia e instituciones internacionales para medir la implementación de los PRNU en las empresas.

14 Un problema que se identificó tempranamente al recurrir a la información presentada por estos indicadores privados dice relación con la gran diversidad en las metodologías usadas para levantar datos y para construir los índices, rankings o benchmarks. Para que la información producida por estas herramientas pueda ser utilizada y sea útil para el contexto de una política pública, es necesario que sea validada (regulación gubernamental y/o transparencia y auditoría de terceras partes), construida con información recopilada cuidadosamente, actualizada, reportada adecuadamente y de forma coherente con la metodología definida (Cort y Esty, 2020). Varios de estos sistemas de reporte, incluso algunos de los más utilizados, no entregan información suficiente para poder verificar estos criterios mínimos que permitan que sean una buena fuente de información para el nuevo PAN. Así también, la falta de transparencia respecto de los algoritmos y metodologías de análisis cualitativo de los distintos índices, que en muchos casos se explica como una forma de competencia entre los distintos proveedores (Walter, 2020) para poder satisfacer a sus principales clientes, los inversionistas (Douglas, Van Holt y Whelan, 2017), se convierte en un obstáculo que dificulta aprovechar los elementos de evaluación propuestos por estos instrumentos para construir un marco de monitoreo sobre la implementación de los PRNU en las empresas en Chile. Acerca de la información levantada por estos indicadores privados, la falta de transparencia también se constituye como un obstáculo cuando se revisan los resultados obtenidos por cada empresa en las evaluaciones realizadas. Así, por ejemplo, el Dow Jones Sustainability Index, que, como fue corroborado en el análisis cualitativo de los autores de este trabajo, es uno de los índices al cual más reportan las empresas en Chile, solo publica la información sobre aquellas empresas que estuvieron dentro del 15% más alto de desempeño general y no el detalle del desempeño particular de cada empresa con resultados desagregados por indicador de cada una de ellas (S&P Global, 2021).

15 Según informa el World Business Council for Sustainable Development (WBCSD), 85% de sus empresas asociadas refiere a los estándares GRI para sus reportes no financieros, mientras que un 28% alude en sus reportes al criterio de materialidad de SASB (WBCSD, 2020). Ambos sistemas de reporte son relevantes, porque aplican un filtro a la información que se exige reportar a las empresas sobre la base de un análisis de materialidad.

a) El Global Reporting Initiative: El Global Reporting Initiative fue fundado en 1997 por la ONG CERES y el Tellus Institute, en colaboración con el Programa de Naciones Unidas por el Medio Ambiente (GRI, 2021). A la fecha, según información del WBCSD, es el estándar de reporte más usado en el mundo (WBCSD, 2021), y según se confirma con una revisión de los reportes de sostenibilidad e integrados de empresas públicas y privadas chilenas, también en nuestro país. En lo que se refiere a la implementación del marco de los PRNU, revisamos los indicadores y estándares general y específicos, y los contrastamos con los PRNU, llegando a las siguientes conclusiones:

- i) El estándar de reporte del GRI asociado a temas de derechos humanos era el GRI 412 del año 2016, el que, junto con los indicadores generales, concluimos no tiene una correspondencia suficiente con los PRNU para poder evaluar la implementación del estándar. Esto es relevante, pues el GRI 2016 es actualmente el marco de reporte más usado por las empresas en Chile al momento de la elaboración de este trabajo. No obstante, a principios de octubre de 2021 el estándar GRI fue actualizado¹⁶, buscando justamente una mayor correspondencia con los PRNU, lo que fue logrado con bastante éxito, toda vez que se ha incluido los derechos humanos en forma transversal en todo el reporte, de una forma coherente con el marco del instrumento de Naciones Unidas¹⁷.
- ii) Así también, se destaca el énfasis que el nuevo GRI 2021 pone en la identificación y entrega de información respecto de los impactos de la empresa. La definición de materialidad que señalan y sobre la que se dirige a las empresas a reportar pone su énfasis en el impacto de las mismas en el medioambiente, las personas y la economía, recogiendo con ello los estándares de la OCDE y los PRNU al evaluar los impactos con base en los criterios tradicionales de estos instrumentos, es decir: (i) severidad (escala, alcance y naturaleza de irremediable) y (ii) a la probabilidad de ocurrencia (GRI Standards, 2021).

Considerando lo recién señalado, hay bases para sostener que, si las empresas chilenas comienzan a reportar de forma completa, de buena fe y ajustada al nuevo GRI, habría información suficiente para evaluar en qué medida han avanzado en la implementación de los PRNU. No obstante, aún queda un problema por resolver: la confiabilidad y verificación de la información entregada por las mismas empresas ante un estándar de reporte voluntario.

¹⁶ <https://www.globalreporting.org/>

¹⁷ Es necesario señalar que esta nueva versión, lamentablemente, solo entrará en vigencia a partir del año 2023, por lo que es probable que las empresas chilenas sigan ocupando el GRI de 2016 en sus procesos de reporte de los años 2021 y 2022. Además, hay que considerar que, dado lo comprensivo y ambicioso de los nuevos estándares, lo cual es destacable, es probable que las empresas chilenas tarden un tiempo adicional en internalizar lo que se les exige reportar en esta nueva versión.

iii) En efecto, aunque el nuevo GRI entrega ciertas recomendaciones para la verificación y credibilidad de los reportes de sostenibilidad, como el establecimiento de controles internos con medios de verificación, la realización de auditorías y certificaciones externas, y el establecimiento de paneles de supervisión o revisión multiactor (GRI, 2021), todas estas posibles acciones son eminentemente voluntarias y de difícil análisis y evaluación por parte de terceros. Por ello, los autores del trabajo consideran que, para resolver el problema de la disponibilidad de información sobre la implementación de los PRNU en las empresas, se necesita también una respuesta normativa y de política pública.

b) El Corporate Human Rights Benchmark: El Corporate Human Rights Benchmark (CHRB) es un instrumento que se construye por medio de una coalición entre inversionistas y destacadas organizaciones de la sociedad civil, entre las que se cuenta el Business and Human Rights Resource Center y el Institute for Human Rights and Business (Hodge, 2015). Su principal objetivo es medir la implementación en las empresas de las principales recomendaciones de los PRNU. El CHRB se ha convertido en una importante herramienta de referencia¹⁸, tanto a nivel académico como de organizaciones de la sociedad civil, en un área de rápido crecimiento como la de Derechos Humanos y Empresas (George, 2021; Silverman, 2020; Buscemi et al, 2020; Radi, 2018).

Para construir el índice, el CHRB¹⁹ utiliza principalmente información disponible públicamente de las empresas evaluadas, con la sola excepción de los indicadores asociados a la dimensión de evaluación de respuesta a alegaciones serias de vulneración de Derechos Humanos. Como señalan en su metodología para el *benchmark* del año 2020, esto es con el propósito de promover la transparencia en las empresas, y para asegurar también la transparencia del *benchmark* en lo relativo a cómo alcanza sus resultados y con qué información se construye (CHRB, 2020).

Para el objeto de este trabajo se considera que, de las distintas metodologías del CHRB, las cuales varían con distintos énfasis según el tipo de industria,

18 Este benchmark en su edición de 2020 evaluó a 230 de las principales empresas del mundo, seleccionadas por tamaño, ingresos, con corrección para un balance de distribución geográfica y de tipo de industria, categorizadas en producción agrícola, extractiva, vestuario y manufactura de tecnología para la información y telecomunicaciones (CHRB, 2020). <https://assets.worlddbenchmarkingalliance.org/app/uploads/2020/11/WBA-2020-CHRB-Key-Findings-Report.pdf>

19 Cada empresa es evaluada en una serie de indicadores categorizados en seis dimensiones, respecto de los cuales se agregan los resultados para producir una puntuación única de 0 a 100. Las dimensiones evaluadas, que son coherentes con los elementos de los PRNU, son: (i) políticas y gobernanza; (ii) integración del compromiso de respeto de los derechos humanos y desarrollo de procesos de debida diligencia; (iii) mecanismos de reclamación y remediación; (iv) prácticas de Derechos Humanos de la empresa; (v) Respuesta a alegaciones serias de vulneración de Derechos Humanos; (vi) transparencia (CHRB, 2020). Como destaca Chijioke-Oforji, parece darse la tendencia de que las empresas evaluadas por el CHRB hacen un esfuerzo por incrementar los puntajes obtenidos año a año, lo que ha sido declarado expresamente por representantes de las empresas evaluadas y que se manifiesta en la mejora gradual a través del tiempo en los resultados de muchas empresas (Chijioke-Oforji, 2019).

es la metodología central en base a los PRNU, con un total de 13 indicadores divididos en tres de las principales áreas del marco de Derechos Humanos y empresas, (1) compromisos desde la alta dirección; (2) debida diligencia; (3) acceso a remediación (CHRB, 2020).

- c) El United Nations Guiding Principles Reporting Framework:** El United Nations Guiding Principles Reporting Framework (UNGP Reporting Framework) es una iniciativa que tiene por objetivo ser la primera guía comprensiva para que las empresas puedan reportar en derechos humanos en línea con los PRNU y que fue publicado el año 2015 (Shift y Mazars, 2017). El UNGP Reporting Framework fue desarrollado por la iniciativa Human Rights Reporting and Assurance Frameworks Initiative (RAFI), en colaboración con Shift y la firma de auditoría y consultoría Mazars²⁰.

Un punto de gran importancia, que diferencia a este marco de reporte de otros como GRI o SASB que ponen el foco en la información “material” de la empresa para definir qué es lo suficientemente relevante para reportar sobre ello, es que el UNGP RF prefiere utilizar el concepto de “prominencia”. Un impacto prominente será aquel que tiene un potencial de impacto en derechos humanos más severo. La severidad del impacto para este marco de reporte debe ser evaluada exclusivamente en base a los criterios definidos por los PRNU de escala (gravedad del impacto en uno o más derechos humanos), alcance (número de individuos o comunidades afectadas) y la irremediabilidad (posibilidad de que el disfrute del derecho impactado pueda ser restaurado) (Shift y Mazars, 2015). Así, lo que se busca con este cambio de enfoque es poner en el centro del reporte sobre derechos humanos el riesgo de impacto en los derechos humanos de las personas (Shift, 2016), diferenciándose claramente de visiones de materialidad como la de SASB que ponen el énfasis en aquellos temas que pueden ser relevantes para los inversionistas (SASB, 2021), o en la del GRI que, aunque también pone un énfasis en los impactos, tiene una mirada más general de estos al referirse a los que la empresa pueda tener en el medioambiente, las personas o la economía (GRI, 2021).

En lo que respecta al análisis de los marcos de reporte, se puede concluir que existen, a nivel comparado, buenas herramientas que pueden servir como insumo para la elaboración de indicadores de reporte sobre la implementación de los PRNU, destacando sobre todo los tres instrumentos revisados en este apartado y que serán tomados por el equipo como referente para la construcción de nuestra propuesta. Así también, aprovechamos de celebrar nuevamente la actualización de los indicadores GRI en su versión 2021, pues

²⁰ Shift Project es una organización sin fines de lucro, fundada y liderada por John Ruggie hasta su fallecimiento el año 2021, y que está integrada por un número importante de los profesionales que acompañaron al profesor de la Universidad de Harvard en el proceso de elaboración de los PRNU. Su principal misión es la de profundizar y promover la implementación y desarrollo del marco de derechos humanos y empresas fundado sobre los PRNU (Shift, 2021).

creemos es un desarrollo importante en la estandarización de los sistemas de reporte sobre las recomendaciones de los PRNU. Ello, destacando especialmente que los estándares GRI son los más usados en Chile y el mundo por las empresas para decidir qué información entregar al mercado en relación con sus temas de sostenibilidad y gobierno corporativo.

4.3. El proceso de monitoreo del Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas alemán

Antes de presentar la propuesta, corresponde hacer una breve referencia al proceso de monitoreo del PAN alemán, toda vez que esta experiencia es el mejor ejemplo que pudimos encontrar a nivel comparado de un proceso de evaluación de la implementación de los PRNU en las empresas realizado en el marco de un Plan de Acción Nacional.

Durante los años 2018 y 2020, se llevó adelante un proceso de monitoreo que tenía como propósito evaluar el cumplimiento del objetivo del Capítulo III del PAN alemán. Este consistió en que, a 2020, al menos la mitad de las empresas de ese país de más de 500 empleados tuviera integrados en su sistema de gestión interno los lineamientos centrales para una debida diligencia en Derechos Humanos según el marco de los PRNU (Niebank, 2019; Ernst & Young, 2020). Para ello, se llevó adelante un proceso de monitoreo que fue supervisado por un Comité Interministerial liderado por el Ministerio de Asuntos Exteriores alemán (Niebank, 2019; CDU, CSU y SPD, 2020).

Al no haberse cumplido con las metas de implementación definidas para el año 2020, según arrojaron los resultados del proceso de monitoreo, el gobierno alemán, como había sido estipulado para este caso en el mismo PAN, decidió lanzar una iniciativa de legislación para una debida diligencia en derechos humanos obligatoria para las empresas de más de 3.000 trabajadores, la que comenzará a implementarse gradualmente a partir del año 2023 (BMAS, 2021). Como se advierte, el PAN alemán estableció una meta, un proceso de monitoreo para medir los avances y una consecuencia en caso de que no se cumpliera con el objetivo definido²¹.

El proceso de monitoreo del PAN alemán se concretó en tres fases de encuestas: una primera exploratoria el año 2018 y otras dos representativas el año 2019 y 2020. Lo anterior fue complementado por medio de una investigación cualitativa con más de 30 empresas y nueve representantes de grupos

21 Esta nueva regulación vinculante sobre debida diligencia en derechos humanos se suma a otras del continente europeo como la Ley de Vigilancia francesa, en vigencia desde el 2017, además de las que se encuentran en desarrollo en Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Italia, Irlanda, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega, Suecia, el Reino Unido (B & HRC, 2021), además de la normativa impulsada para toda la Unión Europea sobre la que recientemente se acordó legislar en el Parlamento Europeo (Yasmina, 2021). Ésta resolución toma así las recomendaciones del borrador de reporte elaborado el año 2020: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/JURI-PR-657191_EN.pdf

de interés (Ernst & Young, 2020). Para el análisis de la implementación de los elementos evaluados en las empresas alemanas, se recurrió a un sistema de autorreporte sobre una muestra estadísticamente representativa (Ernst & Young, 2020)²² del total de empresas de más de 500 trabajadores en Alemania. El levantamiento de información siguió el mecanismo *comply or explain*, es decir, cuando una empresa reportaba no cumplir con el estándar exigido, se le daba la posibilidad de explicar esa falta de cumplimiento, respuesta que se evaluaba en su mérito caso a caso por el equipo investigador (Ernst & Young, 2020)^{23 24 25}.

Algunas conclusiones y lecciones relevantes del análisis del proceso de monitoreo del PAN alemán para el PAN chileno, son:

- (i) **Relación del proceso de monitoreo a una meta específica del PAN:** definir una meta permite determinar con mayor claridad las expectativas de la política pública, además de alinear otros objetivos secundarios de la misma y de definir expresamente lo que se espera del sector privado en la implementación de un estándar voluntario. Así, el proceso de monitoreo que realice la Subsecretaría de Derechos Humanos podría estar vinculada, como fue en el PAN alemán, a una meta de implementación de los PRNU en las empresas en Chile.

22 Como se señala en el segundo reporte interino de 2019, el total de empresas con más de 500 trabajadores en Alemania alcanzaba el número de 7.285 compañías, lo que implicaba que para que la encuesta fuera representativa, la debían responder al menos 363 empresas. Para 2019, fueron 465 empresas las que respondieron la encuesta (Ernst & Young, 2019).

23 Un problema relevante del sistema de autorreporte voluntario, y que fue expresado en el segundo informe interino de monitoreo del 2019, es el sesgo de no respuesta. Este sesgo, en este caso concreto, dice relación con que aquellas empresas que más han avanzado en la implementación del marco de los PRNU son las que más interés van a tener de participar en el proceso de reporte (y lo contrario las empresas que menos avances tengan). Así, el resultado general de evaluación de la implementación es más positivo que el que pueda existir en la realidad. Como señala el mismo informe, este sesgo no puede ser resuelto por medio de métodos estadísticos, porque es muy difícil de medir con precisión (Ernst & Young, 2019).

24 De otro lado, para aumentar la validez de la información levantada por medio del autorreporte, se hizo una evaluación de discrepancias, tanto internas como externas. Las internas dicen relación con que, en un mismo cuestionario, se dieron respuestas que eran contradictorias entre sí. Las discrepancias externas, por su parte, se refieren a aquellos casos en que la información reportada no cuadra con la información pública disponible de la empresa. Siempre que se presentara una discrepancia, la empresa era contactada nuevamente para solicitar una aclaración (Ernst & Young, 2020). En caso de que la respuesta de la empresa no fuera satisfactoria para resolver si un indicador se daba por cumplido o no, se contemplaba una nueva etapa de discusión con los grupos de interés de las respectivas empresas (Ernst & Young, 2020).

25 Finalmente, resulta importante referir a los indicadores que fueron utilizados para evaluar la implementación de las recomendaciones de los Principios Rectores en las empresas en el PAN alemán. Como fue señalado en un comienzo, lo que buscaba medir el proceso de monitoreo encargado a la consultora Ernst & Young era el objetivo definido en el capítulo III del PAN alemán sobre la incorporación en las empresas de cinco elementos centrales del marco de Derechos Humanos y empresas (Ernst & Young, 2020). Estos elementos son descritos en el PAN alemán en los siguientes términos (Ministerio Federal de Relaciones Exteriores Alemán, 2016): (1) Compromiso político de estar cumpliendo con su responsabilidad de respeto por los derechos humanos; (2) Procedimientos para la identificación, prevención y/o mitigación de impactos adversos actuales o potenciales en derechos humanos; (3) Medidas y seguimiento de su efectividad; (4) Reporte; y (5) Mecanismos de reclamación y reparación.

- (ii) **Dificultades de un sistema de autorreporte voluntario *comply or explain***: sin un proceso de reflexión previo sobre la relevancia, pertinencia y grado de adopción cultural del estándar voluntario sobre el que se pretende medir la implementación, es poco probable que se levante información útil y confiable. Además, si no se cuenta con los recursos, humanos y materiales, para realizar un proceso exhaustivo de corrección de discrepancias –como sucedió en Alemania– disminuye el nivel de confiabilidad del autorreporte. Cabe señalar que en Chile el enfoque *comply or explain* tuvo dificultades en su implementación. Según muestra la evidencia, solo un 31% de las empresas reporta sobre la información exigida en las normas de reporte que consideraron este enfoque, en conciencia (Litis Consulting, 2019; PWC y ESE Business School, 2016; Godoy, Walker y Zegers, 2018²⁶). Dicho problema sería resuelto en la recientemente publicada NCG N° 461, que deja atrás el enfoque *comply or explain* y derechamente exige a las empresas entregar información sobre los indicadores incluidos en la norma. Así, también, el hecho de que esta información deba ser ahora incluida en la memoria anual, eleva el nivel de responsabilidad de quienes reportan respecto de la veracidad, suficiencia e integridad de la información entregada. La memoria anual de una empresa es el principal instrumento por el que una empresa entrega información al mercado, debe ser firmada por el directorio y presentada a la Junta de Accionistas para su revisión y aprobación. Gracias a la nueva norma de la CMF, ahora dicha memoria incluirá temas de gobiernos corporativos, sostenibilidad y derechos humanos.
- (iii) **El proceso fue difícil, riguroso, extenso e implicó un esfuerzo de gestión importante**: como aparece en el mismo informe del PAN alemán y como se infiere de lo extenso del trabajo encargado a la reconocida consultora Ernst & Young, el proceso significó un importante desembolso de recursos financieros y humanos para su ejecución, lo que implicó un levantamiento exhaustivo de información primaria y varias fases de corrección de discrepancias a lo largo de varios años. Dicha constatación es especialmente pertinente atendidas las dificultades de financiamiento que han caracterizado al PAN en Chile, desde el proceso de elaboración de su primera versión a la fecha (Ibáñez et al., 2020).

En lo que respecta al proceso de monitoreo del PAN alemán, se puede concluir, para efectos de la propuesta de instrumento que se propone para el PAN chileno, lo siguiente: (i) fue un proceso que significó una gran cantidad de tiempo y recursos y que, aunque destacable, escapa de las capacidades institucionales del PAN chileno; (ii) no obstante, el proceso ilustra

²⁶ Problema que es compartido a nivel comparado y que se conoce como *box-ticking culture* (Serafeim, 2020).

las dificultades de que el sistema de monitoreo se base en el autorreporte especial y voluntario de las empresas, por ello, el hecho de que la nueva norma de la CMF –que se describe más adelante– incluyera exigencias de transparencia en derechos humanos facilitará de forma relevante la disponibilidad de información sobre la implementación del marco en Chile; y (iii), finalmente, destacamos cómo el proceso de monitoreo alemán demuestra la importancia de que se definan metas concretas de implementación, lo útil que puede ser para un ente coordinador del PAN esta herramienta para evaluar la eficacia de la política pública y la necesidad de una mayor regulación vinculante.

5. ¿Cómo conseguir que haya más información sobre la implementación de los PRNU en las empresas en Chile?

Como se advierte, es conveniente para la política pública que se genere más información periódica sobre la implementación de los PRNU. Sin embargo, es necesario tener presente que la Subsecretaría de Derechos Humanos no tiene competencia para regular de manera general ni solicitar información a las empresas, ya sean públicas o privadas, al encontrarse sujeta al principio de legalidad –conforme al cual los organismos del Estado solo pueden actuar válidamente dentro de su competencia y en la forma que prescribe la ley. No obstante, se identifica en el PAN una plataforma que puede ser aprovechada para llegar a los organismos públicos que sí detentan esta competencia, a través de un proceso de colaboración entre entidades estatales, respetando las atribuciones que a cada una le son propias.

Dicho lo anterior, se identifican como posibles organismos competentes para ejecutar lo recientemente señalado a la Comisión para el Mercado Financiero y al Sistema de Empresas Públicas (y otras reparticiones sectoriales que tengan competencia en empresas públicas), según se pasa a exponer.

5.1. La nueva norma y el posible aporte de la Comisión para el Mercado Financiero al PAN

La Comisión para el Mercado Financiero (CMF) es un servicio público de carácter técnico. Es el principal regulador y fiscalizador financiero de nuestro país, encargado de velar por el correcto funcionamiento, desarrollo y estabilidad del mercado financiero, promoviendo el cuidado de la fe pública y velando porque las entidades fiscalizadas cumplan con las leyes, reglamentos y otras disposiciones que las rigen, pudiendo ejercer la más amplia fiscalización sobre todas sus operaciones (CMF, 2021).

Dentro de las entidades reguladas y fiscalizadas por la CMF se encuentra un porcentaje mayoritario de las grandes empresas del país, ya sea por ser emisores de valores de oferta pública, empresas estatales creadas por leyes especiales o sociedades anónimas. La CMF, como otros reguladores del sector

financiero en el mundo, tienen la facultad de exigir información no financiera a las entidades que fiscalizan, en atención a que, como señala el artículo 9 de la Ley de Mercado de Valores, pueda ser información que un hombre juicioso consideraría como relevante para sus decisiones de inversión²⁷. En Chile, las principales normas de la Comisión que disponían que las empresas debían entregar información no financiera eran las NCG N° 385 y 386, la primera referida a temas generales de gobierno corporativo y la segunda que establece la obligación de difundir información sobre diversidad y brecha salarial por género, sin que se contuviera una referencia al marco de los PRNU.

Ambas normas, como se enunció previamente, han sido reemplazadas por la Norma de Carácter General N° 461 dictada con fecha 12 de noviembre de 2021, luego de un proceso de consulta amplio y participativo. La norma tiene por objeto regular aquellas materias que deberán ser incluidas por los emisores inscritos en el Registro de Valores en sus respectivas memorias anuales e incluye, en el punto 2.1 referido a la misión, visión, propósito y valores de los emisores, una referencia expresa a si la empresa que reporta adhiere o no a los PRNU, cuando señala: “En particular, deberá señalar si adhiere o no a los Principios Rectores sobre Derechos Humanos y Empresas emanados de las Naciones Unidas, u otro estándar, guía o estándar equivalente”.

Además, la norma establece que las empresas deben reportar aquellos impactos que le son materialmente relevantes y de qué forma los identifican, además de cuál es la estrategia frente a sus impactos ambientales, sociales y en derechos humanos. Sin lugar a dudas, esta norma, cuya entrada en vigencia es progresiva según el tamaño de empresa a partir de 2022, es una regla que va a incidir de manera relevante en las empresas en Chile, ya que necesariamente deberán hacerse la pregunta respecto de sus impactos en derechos humanos y el marco de los PRNU, generando información útil para medir su implementación en las empresas en Chile. La inclusión de una referencia más explícita al marco de los PRNU y agregar indicadores sobre derechos humanos en la nueva norma fue una recomendación directa realizada por el equipo investigador a la CMF –y a la Subsecretaría de Derechos Humanos para que promoviera dicha incorporación– durante el desarrollo de este trabajo. El hecho de que se haya acogido esta recomendación fue una muy buena noticia tanto para los objetivos de este trabajo como para la promoción del estándar de los PRNU en nuestro país.

Iniciativas de este tipo ya han sido promovidas por otros PAN en el mundo, como lo fue el del Reino Unido el 2013, en el cual se definió el compromiso de publicar una aclaración del Companies Act para que los directorios incluyan en sus memorias anuales información sobre la gestión de las empresas en derechos humanos (Foreign & Commonwealth Office, 2013). Así también,

27 Nótese la similitud con el concepto de materialidad de SASB (SASB, 2021).

en su actualización del año 2016, se decidió otorgar financiamiento al CHRB y al UNGP Reporting Framework (Foreign & Commonwealth Office, 2016), reforzando con ello el compromiso de ese país con fomentar la disponibilidad de información sobre cuánto han avanzado las empresas en implementar el marco de derechos humanos y empresas de Naciones Unidas.

Sin perjuicio de lo expuesto, y considerando la escasa reportabilidad de indicadores no financieros en las empresas del IPSA en Chile, así como los obstaculizadores que fueron identificados durante esta investigación, parece conveniente proponer que se realicen actividades de educación y capacitación sobre los PRNU en las empresas, con especial foco en la nueva NCG N° 461, de manera de promover su implementación y reportabilidad.

Incluso, se puede incluir en el PAN una meta prudencial de adopción del estándar, considerando que se trata de uno de *soft law*. Si se analiza lo expuesto en relación con el PAN alemán, y atendido que actualmente el índice de reporte relevante en derechos humanos es más bien bajo, se podría establecer una meta escalonada de llegar al 15% de empresas IPSA declarando una adhesión a los PRNU en sus memorias anuales (como dispone la nueva norma) para el ejercicio del 2022; al 20% en 2024 y al 25% en 2025. Ello, por supuesto, requerirá el esfuerzo de diversos organismos para superar los obstaculizadores y potenciar los facilitadores identificados para la implementación del estándar.

Es relevante mencionar, que, bajo lo regulado en la nueva norma, cada vez que una empresa declare adherir a un estándar de conducta, debe acompañar el enlace a un reporte que dé cuenta de cómo se concreta dicha adherencia, por lo que la misma norma define un mecanismo de resguardo adicional para evitar que la declaración de adhesión a los PRNU no se materialice con la implementación efectiva de los estándares.

Atendido que la nueva NCG N° 461 considera una referencia a los PRNU y varios indicadores sobre derechos humanos, es esperable que las empresas sujetas a la norma aumenten el reporte vinculado a los PRNU. De ahí que, tomando como línea de base que solo el 14% de las empresas IPSA reporta materialmente derechos humanos, se podría establecer una meta ascendente y prudencial para la adopción del estándar de *soft law*. Así, también, la CMF podría seguir participando del nuevo PAN asumiendo algunos compromisos asociados, por ejemplo, al seguimiento de los indicadores de adhesión declarada a los PRNU y a los indicadores de derechos humanos incluidos en la nueva norma, facilitando con ello el monitoreo de la implementación de los PRNU que sería realizado por la Subsecretaría de Derechos Humanos.

5.2. El Sistema de Empresas Públicas puede profundizar su aporte al PAN

El Sistema de Empresas Públicas (SEP) es un comité que en 1997 asume las funciones de administración (control propiedad) de las empresas públicas que hasta ese año realizaba la Corporación de Fomento de la Producción. Luego, fue tomando influencia directa e indirecta en la administración de otras empresas públicas que se relacionaban con el Gobierno de Chile por medio de distintos ministerios sectoriales, como el Ministerio de Obras Públicas, Minería, Energía, entre otros (SEP, 2021²⁸).

El SEP participó de la primera versión del PAN chileno, con el compromiso general de impulsar la incorporación de los Principios Rectores en las empresas públicas en las que tiene influencia (Gobierno de Chile, 2017). De los informes públicos de resultados de la política pública no se conoce el estado de cumplimiento por medida, por lo que no sabemos si ella se dio por cumplida ni tampoco de qué forma, pero sí sabemos que existe una referencia a los PRNU en el Código SEP. El Código SEP es un documento que se creó con la finalidad de ordenar las directrices hacia las empresas SEP en ejercicio de su facultad de control de la gestión, estableciendo parámetros mínimos para una administración más eficiente, responsable y transparente (SEP, 2021²⁹).

La referencia a los PRNU en el Código SEP antes señalada se incluye en el Capítulo 12 sobre Responsabilidad Social y Generación de Valor Compartido, específicamente en su apartado 3.f³⁰, donde se explica que: “Considerando los acuerdos que el Estado ha suscrito en el concierto internacional, es fundamental que las empresas SEP consideren en su quehacer los Principios Rectores sobre Derechos Humanos y Empresas que la ONU ha impulsado, permitiendo contar con políticas y procedimientos apropiados en función de su tamaño, circunstancias y áreas de influencia, que:

- Sean un compromiso y asuman responsabilidades en respetar derechos humanos, impulsando la igualdad de condiciones.
- Sea un proceso de debida diligencia en materia de derechos humanos para identificar, prevenir, mitigar y rendir cuentas de cómo abordan sus riesgos e impactos en esta materia.
- Existan procesos que permitan reparar todas las consecuencias negativas sobre los derechos humanos que hayan provocado o contribuido a provocar” (SEP, 2017).

También, es relevante el punto 3.h que le sigue, donde se hace un llamado a las empresas a reportar sobre las temáticas abordadas en el Capítulo 12,

28 Sitio web institucional: <https://www.sepchile.cl/quienes-somos/>

29 Sitio web oficial SEP: [sepchile.cl/que-hacemos/](https://www.sepchile.cl/que-hacemos/)

30 Etapas para la creación de Valor Compartido / Derechos Humanos (SEP, 2017).

dando como recomendación usar el marco de reporte GRI para cubrir todos los aspectos relevantes.

De nuestro análisis realizado a los reportes de sostenibilidad y memorias integradas de empresas públicas, sabemos que un 66,67% de las empresas públicas revisadas reporta en base al GRI 2016, mientras que solo un 16,67% de estas empresas abordan sus temas de derechos humanos en estos reportes. De una revisión más en detalle, encontramos que solo una de ellas entrega en sus reportes información sobre los elementos de los PRNU señalados en el Código SEP. Así, identificamos una brecha importante entre lo que se declara como comportamiento esperado en el Código SEP y lo realizado efectivamente por las empresas públicas a las que se dirige.

Así, nuestra segunda recomendación es que la Subsecretaría de Derechos Humanos convoque al SEP al nuevo PAN chileno, para que profundice su compromiso con los PRNU, reiterando el objetivo expresado el año 2017 y agregando el compromiso de promover el reporte en las empresas públicas sobre cuánto han avanzado en la implementación de los elementos centrales de los PRNU. Para evitar que este compromiso quede como una declaración abierta, sugerimos que se considere, al igual que para las empresas privadas, una meta asociada a un porcentaje de empresas públicas que declaren su adhesión a los PRNU, información que pudiera ser sistematizada por el SEP y entregada luego a la Subsecretaría de Derechos Humanos para su monitoreo general.

6. Propuesta de indicadores sobre la implementación de los PRNU

Habiendo establecido la necesidad de contar con más información sobre la implementación de los PRNU en las empresas públicas y privadas, y luego de haber identificado a los posibles actores con competencia para regular y definir estándares de reporte a los que la Subsecretaría de Derechos Humanos podría invitar a la segunda versión del PAN, corresponde determinar qué información se le podría requerir a las empresas para medir la implementación de los PRNU.

Para la definición de estos indicadores, se han considerado los siguientes elementos concluidos de los apartados desarrollados previamente: 1) es necesario que exista una correspondencia robusta entre los indicadores y los elementos centrales de los PRNU; 2) dichos indicadores deben ser sencillos para ajustarse al nivel de desarrollo –tanto subjetivo, como práctico-operacional– en Chile del marco de derechos humanos y empresas; 3) deben corresponderse con los principales estándares de reporte más utilizados a nivel comparado, de manera de aprovechar la estandarización de los reportes y facilitar su uso e implementación.

Dicho lo anterior, proponemos los siguientes indicadores para medir la implementación de los PRNU en las empresas, los que pueden ser incluidos en el Código SEP para promover el reporte en temas de derechos humanos y que, aunque no se corresponden completamente, se asimilan en gran medida a la información que las empresas deberán empezar a entregar en virtud de la nueva NCG N° 461 de la CMF. Incluso, la Subsecretaría podría hacer una revisión de su cumplimiento conforme las memorias integradas se vayan publicando.

- 1. Declara adherir a los PRNU en conformidad a lo definido en la nueva NCG N° 461 de la CMF.**
- 2. Compromiso de respetar los derechos humanos por parte de las empresas.**
 - a) Si hay un compromiso de respetar los DD.HH. disponible públicamente.
 - b) Si el compromiso fue aprobado por el directorio.
 - c) Si hace mención a DD.HH. específicos.
 - d) Si hace mención a grupos de interés y a personas o grupos en situación de vulnerabilidad.
- 3. Integración y debida diligencia.**
 - a) Se informa sobre qué áreas o personas en la empresa son responsables de implementar la o las políticas asociadas a los DD.HH.
 - b) Se informa sobre la existencia y se describen de forma general los mecanismos para identificar impactos actuales y potenciales en DD.HH.
 - c) Se informa sobre aquellos riesgos de impacto más relevantes.
 - d) Se informa sobre cómo se están gestionando dichos impactos más relevantes.
- 4. Mecanismos de reclamación y reparación.**
 - a) Se informa sobre sistemas de reclamación y canales de denuncia por los cuales la empresa pueda recibir reclamos sobre impactos actuales y potenciales en DD.HH. de trabajadores, individuos externos o comunidades;
 - b) Existe un compromiso para la reparación de los impactos negativos que la empresa haya causado o contribuido a que se produzcan.

7. Propuesta de instrumento de monitoreo para el segundo Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas de Chile

Habiendo identificado a los organismos públicos que tienen competencia para promover el reporte en las empresas, y posibles indicadores pertinentes para evaluar la implementación de los PRNU por parte de las empresas en Chile, corresponde desarrollar brevemente una propuesta de instrumento de moni-

toreo que pueda ser ejecutada por la Subsecretaría de Derechos Humanos, en el contexto de la segunda versión del Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas de Chile.

1. **Indicadores:** para los indicadores específicos del instrumento, remitimos a los propuestos en la sección anterior.
2. **Organismo encargado de levantar la información:** como fue señalado previamente, gracias a la nueva normativa de la CMF, las empresas empezarán a entregar más información relativa a los derechos humanos a partir de sus memorias anuales a ser publicadas el primer trimestre del año 2023. Respecto de las empresas públicas, se recomienda además invitar al SEP (y a las reparticiones que influyan en la administración de las empresas públicas no vinculadas al SEP), a informar a la Subsecretaría de Derechos Humanos los porcentajes de cumplimiento de los indicadores señalados respecto de las empresas asociadas a este sistema (o vinculadas a las reparticiones correspondientes).
3. **Organismo encargado de sistematizar la información:**
 - a. **Empresas privadas:** el equipo de la Subsecretaría de Derechos Humanos, en base a la información contenida en las memorias integradas entregadas a la CMF.
 - b. **Empresas públicas:** el SEP respecto de las empresas que integran el sistema, y las reparticiones públicas que participen de la administración de otras empresas públicas no incluidas en el SEP, tales como Codelco, ENAP, entre otras.
4. **Muestra:**
 - a. **Empresas privadas:** recomendamos, para la viabilidad de la ejecución de este instrumento de monitoreo con base en las capacidades de la Subsecretaría de Derechos Humanos, limitar la muestra a aquellas empresas de mayor tamaño e influencia en nuestro país. Por ejemplo, las 30 empresas que constituyen el índice IPSA Chile.
 - b. **Empresas públicas:** empresas del Sistema de Empresas Públicas (más Codelco, ENAP, ENAMI y TVN).
5. **Calificación resultados:** se recomienda hacer un seguimiento separado del primer indicador sobre la adhesión declarada a los PRNU, de manera de definir metas específicas respecto de este indicador para ir cumpliendo durante la vigencia del PAN. Sobre los demás indicadores propuestos, se puede dar a cada uno una nota de cumplido o no cumplido con un puntaje de 0/1, con un máximo en virtud de todos los indicadores de 10 puntos por empresa. Así, puede evaluarse el porcentaje de implementación de los PRNU por empresa, para luego sacarse un porcentaje agregado por grupo de empresas, según sean públicas o privadas.

6. **Transparencia:** se recomienda solamente publicar los resultados del nivel de implementación de forma agregada o por tipo de industria.
7. **Publicidad:** se recomienda difundir los resultados de esta evaluación cada vez que se efectúe el monitoreo.
8. **Vigencia y periodicidad:** se recomienda empezar a realizar este proceso de monitoreo desde el primer trimestre del año 2023, una vez que la nueva norma de la CMF haya entrado completamente en vigencia.
9. **Viabilidad de la ejecución:** tomando especialmente en consideración la disponibilidad de recursos humanos y financieros de la Subsecretaría de Derechos Humanos, este instrumento fue pensado para que fuera de fácil ejecución. Como referencia, encontrar información sobre los indicadores propuestos para una empresa, le tomó a un miembro del equipo aproximadamente una hora de investigación. Así, por ejemplo, si se cerrara la muestra con las 30 empresas del índice IPSA Chile, se estima que la evaluación de todas las empresas tomaría un total de 30 horas de trabajo, considerando a una persona que estuviera relativamente familiarizada con el marco de empresas y derechos humanos.

8. Síntesis y conclusiones

El objetivo de la investigación es realizar una propuesta de política pública consistente en un instrumento de monitoreo de la implementación de los PRNU, a ser incorporado en el nuevo Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas de Chile, para ser ejecutado durante su vigencia, por la Subsecretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

En el contexto de un PAN, contar con una buena herramienta para medir el estado de implementación de los PRNU en las empresas permitiría: a) tener información actualizada del impacto de la política pública, de manera de hacer ajustes o reforzar acciones concretas tendientes a mejorar su eficacia; b) tener antecedentes para evaluar fundadamente la necesidad de una mayor regulación vinculante; y c) mejorar el uso de los recursos públicos, al dirigir mayor atención a aquellos elementos de los PRNU en los que la implementación sea más lenta; entre otros beneficios. No obstante, al revisar las memorias integradas y reportes de sostenibilidad de empresas públicas y privadas de nuestro país, se advirtió que no hay suficiente información disponible de las empresas chilenas para poder construir un instrumento de monitoreo que entregue una apreciación concordante con la realidad de la implementación de los estándares en Chile, lo que puede obedecer a diversas causas, algunas expuestas en este informe proveniente del análisis cualitativo.

Para avanzar en la materia y habiendo identificado organismos con competencia para promover el reporte en las empresas en Chile, se propuso invitar al nuevo PAN a la Comisión para el Mercado Financiero y al Sistema de Empresas Públicas. Respecto del primero de estos organismos, el hecho de que la CMF haya dictado la nueva Norma de Carácter General N° 461 que contiene una referencia explícita a los PRNU y varios indicadores relativos a los derechos humanos, se considera como un primer objetivo relevante cumplido. Dicho desarrollo normativo es de gran relevancia para la promoción del marco de los PRNU, y debería ser destacado en el nuevo PAN por ser un importante referente a nivel comparado. Así también, parece factible que se le solicite a la CMF proporcionar apoyo a la Subsecretaría de Derechos Humanos para el levantamiento de información sobre los indicadores asociados a derechos humanos incluidos en la nueva norma, así como la realización conjunta de actividades de difusión y capacitación para promover el conocimiento del estándar y su consecuente implementación y reportabilidad. Sobre el Sistema de Empresas Públicas, se propuso que promueva el reporte en base a los indicadores aquí presentados y brinde apoyo a la Subsecretaría de Derechos Humanos en el levantamiento y sistematización de la información respecto de las empresas públicas.

Luego, se presentó una lista de indicadores con base en los elementos revisados en este trabajo y que consideramos pueden ser útiles para medir la implementación de los PRNU en las empresas. Junto con ello, se desarrolló una propuesta de instrumento de monitoreo para ser ejecutada por la Subsecretaría de Derechos Humanos.

Así, también, se recomendó definir metas específicas con relación a: i) el porcentaje de empresas públicas y privadas que declara adherir a los PRNU, en conformidad a lo señalado en la nueva NCG N° 461; ii) la implementación general de los estándares de los PRNU en las empresas públicas y privadas del país, según los indicadores entregados en esta propuesta.

Esperamos que los datos levantados, las reflexiones y análisis realizados, así como las recomendaciones de política pública presentadas, sean una contribución al desarrollo de una cultura empresarial de respeto por los derechos humanos en el país. Agradecemos a todos quienes hicieron posible este trabajo, especialmente a los gerentes y ejecutivos asociados a las áreas legales, de *compliance*, personas y sostenibilidad de grandes empresas que participaron de los encuentros focales y entrevistas realizadas durante la investigación. De ellos nos llevamos una sensación general de optimismo para el futuro. Se valora sobre todo la experiencia, buena fe y sinceridad de los comentarios.

Agradecemos también a la Subsecretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a quienes deseamos el mejor de los éxitos en el desarrollo de la nueva versión del Plan de Acción Nacional de

Derechos Humanos y Empresas; a todos quienes contribuyeron con su tiempo y comentarios en los talleres de discusión; y, especialmente, al Centro de Políticas Públicas y su equipo de excelentes profesionales que aportaron con un cronograma, buenos comentarios de fondo, financiamiento y una gran labor de gestión.

Referencias

- B & HRC, Business & Human Rights Resource Center.** (2021). *National & regional movements for mandatory human rights & environmental due diligence in Europe*. Disponible en: <https://www.business-humanrights.org/en/latest-news/national-regional-movements-for-mandatory-human-rights-environmental-due-diligence-in-europe/>
- BMAS.** (2021). *Desarrollo Ley de Debida Diligencia*. Disponible en: <https://www.bmas.de/DE/Service/Gesetze-und-Gesetzesvorhaben/gesetz-unternehmerische-sorgfaltspflichten-lieferketten.html>
- Buscemi, Martina, Lazzarini, Nicole, Magi, Laura, Deborah Russo.** (2020). *Legal Sources in Business and Human Rights, Developments in International Law*, Vol. 73, Brill Editorial.
- CDU, CSU y SPD.** (2020). *Ein neuer Aufbruch für Europa Eine neue Dynamik für Deutschland Ein neuer Zusammenhalt für unser Land*. Disponible en: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/847984/5b8bc-23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1>
- Chijioke-Ojorfi, C.** (2019). The Corporate Human Rights Benchmark: Sparking a Race to the Top?. *International Company and Commercial Law Review*, Vol. 31 (1), pp. 25-39.
- CHRB, World Benchmarking Alliance.** (2020). 2020 Methodology for the 2020 Corporate Human Rights Benchmark. Sitio web oficial World Benchmarking Alliance. Disponible en: <https://www.worldbenchmarkingalliance.org/research/2020-methodology-for-the-2020-corporate-human-rights-benchmark/> [Fecha de consulta 12 Dic. 2021].
- CMF.** (2021). *Proyecto Normativo. Incorpora temáticas de sostenibilidad y gobierno corporativo en la Memoria Anual*. Disponible en: https://www.cmfchile.cl/institucional/legislacion_normativa/normativa_tramite_ver_archivo.php?id=2021032275&seq=1
- Consejo de Derechos Humanos, Naciones Unidas.** (2014). Elaboración de un instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre las empresas transnacionales y otras empresas con respecto a los derechos humanos. Resolución A/HRC/26/L.22/Rev.1.
- Cort, T. y Esty, D.** (2020). ESG Standards: Looming Challenges and Pathways Forward. *Organization & Environment*, vol. 33, no. 4, 28 July 2020, pp. 491-510, 10.1177/1086026620945342.
- Davis, K.E., Kingsbury, B. y Merry, S.E.** (2012). Indicators as a Technology of Global Governance. *Law & Society Review*, 46(1), pp.71–104.

- De Felice, D.** (2015). Business and Human Rights Indicators to Measure the Corporate Responsibility to Respect: Challenges and Opportunities. *Human Rights Quarterly*, vol. 37, no. 2, 2015, pp. 511-555, 10.1353/hrq.2015.0031
- Douglas, E., Van Holt, T. y Whelan, T.** (2017). Responsible Investing: Guide to ESG Data Providers and Relevant Trends. *Journal of Environmental Investing*, 8(1), pp.91-114.
- Ernst & Young.** (2020). *Monitoring of the status of implementation of the human rights due diligence obligations of enterprises set out in the National Action Plan for Business and Human Rights 2016-2020*. Final Report. Disponible en: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2417212/9c8158fe4c737426fa-4d7217436acc7/201013-nap-monitoring-abschlussbericht-data.pdf>
- Ernst & Young.** (2019). *Monitoring of the status of implementation of the human rights due diligence obligations of enterprises set out in the National Action Plan for Business and Human Rights 2016-2020. Interim Report Survey phase 2020*. Disponible en: <https://globalnaps.org/wp-content/uploads/2021/03/Germany-nap-monitoring-3rd-interim-report.pdf> [Fecha de consulta 5 Jul. 2021].
- Flick, U.** (2012). *Introducción a la investigación cualitativa*. Madrid: Morata; La Coruña.
- Foreign & Commonwealth Affairs, Reino Unido.** (mayo 2016). *Good Business. Implementing the UN Guiding Principles on Business and Human Rights*. Updated may 2016. Disponible en: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/522868/Good_Business_Implementing_the_UN_Guiding_Principles_on_Business_and_Human_Rights_print_version.PDF [Fecha de consulta 12 Dic. 2021].
- Foreign & Commonwealth Affairs, Reino Unido.** (septiembre 2013). *Good Business. Implementing the UN Guiding Principles on Business and Human Rights*. Disponible en: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/236901/BHR_Action_Plan_-_final_online_version_1_.pdf [Fecha de consulta 12 Dic. 2021].
- George, E.** (2021). *Incorporating Rights: Strategies to Advance Corporate Accountability*. Oxford University Press.
- Gobierno de Chile.** (2017). *Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas*. Disponible en: <https://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/1106/Plan%20de%20Accion%20DD.HH%20y%20Empresas%20de%20Chile.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Godoy, M.P., Walker, E. y Zegers, M.** (2018). Análisis Del Primer Intento De Imponer Autorregulación Sobre Gobierno Corporativo En Chile: Resultados De Un Oxímoron. *Revista Chilena de Derecho*, 45(1), pp. 179-210.
- GRI.** (2021). *GRI 1: Foundations*. Disponible en: <https://www.globalreporting.org/how-to-use-the-gri-standards/gri-standards-english-language>
- GRI.** (2021). *GRI raises the global bar for due diligence and human rights reporting*. Disponible en: <https://www.globalreporting.org/about-gri/news-center/gri-raises-the-global-bar-for-due-diligence-and-human-rights-reporting/>
- GRI.** (2021). About GRI. Disponible en: <https://www.globalreporting.org/about-gri/> [Fecha de consulta 12 Dic. 2021].

- GRI Standards.** (2016). *GRI 102: Contenidos generales*. Disponible en: <https://www.globalreporting.org/standards/media/1440/spanish-gri-102-general-disclosures-2016.pdf>
- GRI Standards.** (2016). *GRI 412: Human Rights Assessment 2016*. Disponible en: <https://www.globalreporting.org/standards/media/1027/gri-412-human-rights-assessment-2016.pdf>
- GRI Standards.** (2016). *GRI 412: Human Rights Assessment 2016*. Disponible en: <https://www.globalreporting.org/standards/media/1027/gri-412-human-rights-assessment-2016.pdf>
- Grupo de Trabajo Naciones Unidas, S. la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas** (2012). A/67/285. *Report of the Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises to the General Assembly*. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/459/11/PDF/N1245911.pdf?OpenElement>
- Grupo de Trabajo Naciones Unidas, S. la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas** (2016). *Guidance on National Action Plans on Business and Human Rights*. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/UNWG_NAPGuidance.pdf
- Grupo de Trabajo Naciones Unidas, S. la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas** (2017). *The business and human rights dimension of sustainable development: Embedding "Protect, Respect and Remedy" in SDGs implementation*. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/Session18/InfoNoteWGBHR_SDGRecommendations.pdf
- Hodge, N.** (2015). Gauging Corporate Human Rights Performance. *Risk Management*, 62(7), p. 38.
- Ibáñez, J.E., Loyola, F., Cerda, R., Ciappa, C., Guerra, L., Precht, A. y Albornoz, B.** (2020). *Compilado de informes "Estudio de actualización, evaluación del Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas, y propuesta para la elaboración de su segunda versión" para la Subsecretaría de Derechos Humanos*. Santiago, Chile: Programa de Sostenibilidad Corporativa Facultad de Derecho UC. Disponible en: <https://globalnaps.org/wp-content/uploads/2021/03/estudio-de-actualizacion-evaluacion-del-plan-de-accion-nacional-de-derechos-humanos-y-empresas-y-propuesta-para-la-elaboracion-de-su-segunda-version.pdf>
- Lagoutte, S., Gammeltoft-Hansen, T., Cerone, J. y Association of Human Rights Institutes.** (2016). *Tracing the roles of soft law in human rights*. Research Conference. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.
- Litis Consulting** (2019). *Análisis gobiernos corporativos en Chile. Resultados de la NCG 385 - julio 2018*. Disponible en: <https://www.iltis.cl/wp-content/uploads/2018/07/Gobiernos-Corporativos-en-Chile-NCG-385-Julio-2018.pdf>
- Ministerio Federal de Relaciones Exteriores Alemán.** (2016). *Plan de Acción Nacional. Implementando los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos. 2016-2020*. Disponible en: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/610714/fb740510e8c2fa83dc507afad0b2d7ad/nap-wirtschaft-menschenrechte-engl-data.pdf> [Fecha de consulta 5 Jul. 2021].

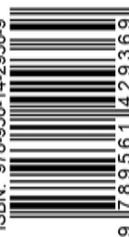
- Muñoz Quick, P., Wrzoncki, E., Götzmann, N., Hoffman, D. y Morris, D.** (2017). *National Action Plans On Business And Human Rights Toolkit*. Disponible en: <https://globalnaps.org/wp-content/uploads/2018/01/national-action-plans-on-business-and-human-rights-toolkit-2017-edition.pdf>
- Naciones Unidas** (2011). *Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos: Puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para "proteger, respetar y remediar"*.
- Nie, M.** (2004). State Wildlife Policy and Management: The Scope and Bias of Political Conflict. *Public Administration Review*, 64(2), pp. 221-233.
- Niebank, J.C.** (2019). *Comparing National Action Plans implementing the UN Guiding Principles on Business and Human Rights*. Disponible en: https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/66887/ssoar-2019-niebank-Comparing_National_Action_Plans_implementing.pdf?sequence=1&isAllowed=y&lnkname=ssoar-2019-niebank-Comparing_National_Action_Plans_implementing.pdf
- Pailié, P.** (2006). *La méthodologie qualitative: postures de recherche et travail de terrain*. Paris: A. Colin.
- Pistor, K.** (2012). Re-Construction of Private Indicators for Public Purposes. En: *Governance by Indicators: Global Power through Quantification and Rankings*. Oxford: Oxford University Press.
- Porter, S. y Shortall, S.** (2008). *Stakeholders and Perspectivism In Qualitative Policy Evaluation: A Realist Reflection*. *Public Administration*, 87(2), pp. 259-273.
- Prakash, S., Rovenpor, J. y Demir, M.** (2017). Enhancing the Quality of Reporting in Corporate Social Responsibility Guidance Documents: The Roles of ISO 26000, Global Reporting Initiative and CSR-Sustainability Monitor. *Business and Society Review*, 122(2), pp. 139-163.
- PWC Chile y ESE Business School de la Universidad de los Andes** (2016). Estatus de los directorios en Chile en la NCG N° 385. Disponible en: https://www.pwc.com/cl/es/publicaciones/assets/2016/Estatus_de_los_directorios_en_chile_en_NCG385.ptx.pdf [Fecha de consulta 25 Jul. 2021].
- Radi, Y.** (2018). *Research handbook on human rights and investment*. Edward Elgar Publishing.
- SASB.** (2021). Materiality: The Word that Launched a Thousand Debates. Value Reporting Foundation. SASB Standards. Disponible en: <https://www.sasb.org/blog/materiality-the-word-that-launched-a-thousand-debates/> [Fecha de consulta 3 Nov. 2021].
- Serafeim, George.** (2020). Social-Impact Efforts That Create Real Value. Harvard Business Review, disponible en: <https://hbr.org/2020/09/social-impact-efforts-that-create-real-value#the-boards-role-in-sustainability> [Fecha de consulta 5 Nov. 2021]
- Sistema de Empresas Públicas (SEP).** (2021). Quienes Somos. Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. Gobierno de Chile. Disponible en: <https://www.sepchile.cl/quienes-somos/> [Fecha de consulta 3 Nov. 2021].

- S&P Global** (2021). *The Corporate Sustainability Assessment. Sustainability Yearbook: Methodology Overview*. Disponible en: <https://www.spglobal.com/esg/csa/yearbook/methodology/index> [Fecha de consulta 5 Jul. 2021].
- Sherman III, J.** (2020). *Beyond CSR: The Story of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights A Working Paper of the Corporate Responsibility Initiative*. Harvard Kennedy School, Mossavar-Rahmani Center for Business and Government. Disponible en: https://www.hks.harvard.edu/sites/default/files/centers/mrcbg/programs/cri/files/CRI_71.pdf
- Shift** (febrero 2016). *Introduction to Salient Human Rights Issues*. Disponible en: <https://shiftproject.org/resource/salient-humanrights/> [Fecha de consulta 5 Jul. 2021].
- Shift y Mazars** (2017). *UN Guiding Principles Reporting Framework. With Implementation Guidance*. Disponible en: https://www.ungpreporting.org/wp-content/uploads/UNGPReportingFramework_withguidance2017.pdf
- Silverman, S.** (2020) *Research Handbook on Human Rights and Business*. Editado por Surya Deva & David Birchall. Cheltenham, UK; Northampton, MA; Edward Elgar Publishing, 2020, International Journal of Legal Information, Cambridge University Press.
- Walter, Ingo.** (2020). Sense and Nonsense in ESG Ratings. *Journal of Law, Finance, and Accounting*, vol. 5, no. 2, 2020, pp. 307-336, 10.1561/108.00000049
- WBCSD** (2020). *Reporting matters. Maintaining ambition amidst disruption. WBCSD 2020 Report*. Disponible en: https://docs.wbcsd.org/2020/10/WBCSD_Reporting_Matters_2020.pdf [Fecha de consulta 5 Nov. 2021].
- WBCSD** (2021). *Reporting matters. Time for a shared vision. WBCSD 2021 Report*. Disponible en: <https://www.wbcsd.org/contentwbc/download/13155/193072/1> [Fecha de consulta 5 Nov. 2021].
- Yasmina, Y.** (2021). *MEPs: Companies must no longer cause harm to people and planet with impunity. [en línea] Sitio oficial Parlamento Europeo*. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20210304IPR99216/meps-companies-must-no-longer-cause-harm-to-people-and-planet-with-impunity?xtor=AD-78-\[Social_share_buttons\]-\[linkedin\]-\[en\]-\[news\]-\[pressroom\]-\[corporate-due-diligence-and-corporate-accountability](https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20210304IPR99216/meps-companies-must-no-longer-cause-harm-to-people-and-planet-with-impunity?xtor=AD-78-[Social_share_buttons]-[linkedin]-[en]-[news]-[pressroom]-[corporate-due-diligence-and-corporate-accountability)

CÓMO CITAR ESTE CAPÍTULO:

Ibáñez, J. E., Guerra, L., Loyola, F., Ciappa, C., Fernandois, E., Albornoz, B. (2022). A diez años del lanzamiento de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos: herramientas e indicadores para medir su implementación en las empresas en Chile. En Centro de Políticas Públicas (ed.), *Propuestas para Chile. Concurso de Políticas Públicas 2021*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 269-301.

ISBN: 978-956-14-2936-9



En esta decimosexta edición del libro “Propuestas para Chile” se presentan los resultados del trabajo desarrollado por ocho equipos de docentes durante el año 2021, en el marco del Concurso de Políticas Públicas del Centro de Políticas Públicas UC. Cada uno de sus capítulos entrega recomendaciones para la mejora o solución de algún problema público identificado por sus autores, quienes a lo largo del año trabajaron de forma interdisciplinaria y en interacción con representantes del sector público, privado y la sociedad civil. Los temas abordados en esta versión corresponden a los ámbitos de ciudad y transporte, vivienda, emprendimiento, educación, medioambiente y justicia y derechos humanos.

